

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1383/2016-ABST

ACST/14/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 10 novembre 2016

dans la cause

Monsieur A_____

et

Monsieur B_____

et

**UNION DU PERSONNEL DU CORPS DE POLICE DU
CANTON DE GENÈVE - UCP**

et

SYNDICAT DE LA POLICE JUDICIAIRE - SPJ

représentés par Me Jacques Roulet, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. a. L'Union du personnel du corps de police du canton de Genève (ci-après : UPCP) est une association au sens du droit civil dont le siège est à Genève (art. 1 et 2 des statuts). Elle a en particulier pour but de défendre les conditions de travail et salariales de ses membres (art. 3 des statuts), dont font partie les fonctionnaires du corps de la police, l'inspectorat de l'office cantonal des véhicules, les agents de détentions rattachés à un statut de fonctionnaire normal ou particulier ainsi que leurs retraités (art. 7 des statuts).

Le Syndicat de la police judiciaire (ci-après : SPJ), qui regroupe les policiers de la police judiciaire, est également une association au sens du droit civil dont le siège est à Genève (art. 1 et 2 des statuts). Il a en particulier pour but la défense professionnelle de ses membres (art. 3 des statuts), à savoir les inspecteurs et gradés de la police judiciaire, de l'état-major de la police et du commissariat de police (art. 4 des statuts).

L'UPCP et le SPJ sont membres du Groupement des associations de police (ci-après : GAP), qui regroupe notamment les syndicats de la police genevoise.

- b. Messieurs A_____ et B_____ sont fonctionnaires de police, le premier nommé étant au surplus (...) et le second (...).
2. Le 9 septembre 2014, le Grand Conseil a adopté la loi 11228 sur la police (LPol - F 1 05).
3. Par arrêté du 17 septembre 2014, publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 19 septembre 2014, le Conseil d'État a procédé à la publication de la LPol, le délai référendaire expirant le 29 octobre 2014.
4. Par arrêté du 12 novembre 2014, publié dans la FAO du 14 novembre 2014, le Conseil d'État a constaté l'aboutissement du référendum contre la LPol.
5. Lors du scrutin du 8 mars 2015, le peuple genevois a rejeté le référendum et accepté la LPol à 50,02 %.
6. Par arrêté du 10 février 2016, publié dans la FAO du 12 février 2016, le Conseil d'État a promulgué la LPol.
7. a. Le 10 février 2016 également, une séance entre le Conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (ci-après, respectivement : le Conseiller d'État et le département), son état-major, la direction de la police et les syndicats membres du GAP a eu lieu, au cours de laquelle le projet de

règlement d'organisation de la police, devenu par la suite le règlement sur l'organisation de la police du 16 mars 2016 (ROPol - F 1 05.01), et le projet de règlement général sur le personnel de la police, devenu par la suite le règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016 (RGPPol - F 1 05.07), ont été discutés.

b. Les projets présentés contenaient en particulier des dispositions concernant le port de l'uniforme, l'activité hors service, l'interdiction temporaire d'exercer une activité et la vidéosurveillance pour le ROPol et les horaires planifiés, le travail hors canton, les indemnités pour risques inhérents à la fonction, l'autorité compétente en cas de libération de l'obligation de travailleur ou de suspension, la période probatoire ainsi que les grades s'agissant du RGPPol.

8. Cette séance a fait l'objet d'un procès-verbal, qui contient notamment les éléments suivants :

a. Selon les autorités, la notion de doute sur la compatibilité d'une activité hors service avec la dignité de la fonction avait été introduite dans le ROPol à la requête des syndicats, selon la formulation qu'ils avaient proposée, étant précisé que la condition de la demande pour l'exercice d'une activité rémunérée était plus souple que la réglementation en vigueur. Les dispositions en lien avec la vidéosurveillance avaient, quant à elles, été rédigées conformément aux vœux des syndicats et visaient à préserver la vie privée des collaborateurs. Il convenait d'avoir accès aux images avant de décider s'il fallait ou non dénoncer, le problème étant « plutôt disciplinaire ». Un règlement spécifique concernant les agents de sécurité publique (ci-après : ASP) n'avait pas été élaboré, dès lors qu'un chapitre spécifique leur était consacré au sein du RGPPol, dont les règles se « calaient » autant que possible sur celles applicables aux autres collaborateurs de l'État. S'agissant des horaires planifiés, il convenait encore de définir les délais d'annonce ainsi que préciser à quel moment il fallait considérer que le travail était planifié, les différents critères devant être prévus dans une directive interne, d'une fiche de type « MIOPE » (Mémento des instructions de l'office du personnel de l'État [ci-après : OPE]). Afin de préserver la qualité de vie des collaborateurs sans péjorer la bonne marche du service, il en allait ainsi du délai de trente jours pour les événements prévisibles et de trois mois pour ceux ayant été planifiés à l'avance.

b. Selon le GAP, les syndicats souhaitaient que les images tirées de la vidéosurveillance ne puissent pas être visionnées par le commandant ou un membre de l'état-major. Il fallait en outre éviter que les collaborateurs soient surveillés journalièrement, en vue de la constitution d'un dossier à charge. Les collaborateurs ne souhaitant pas effectuer un travail sur appel, il convenait de déterminer quand l'on sortait du travail planifié. Ils devaient ainsi savoir au moins trente jours à l'avance à quel moment ils travaillaient, faute de quoi ils ne pouvaient plus avoir de vie privée. Par ailleurs, étant donné que toute modification

des horaires planifiés était effectuée pour les besoins du service, le RGPPol conduisait, dans les faits, à la suppression de toute majoration, ce qui n'était pas acceptable. La formulation des inconvénients couverts par l'indemnité pour risques inhérents à la fonction n'était pas non plus conforme à la pratique en vigueur, puisque le « caractère parfois imprévisible de la planification des horaires » ne devait pas être compris dans cette indemnité, sous peine de refuser toute compensation en cas de modification de l'horaire planifié. Cette indemnité devait donc se limiter à couvrir le fait que les policiers ne savaient jamais à quelle heure ils finissaient le travail, et non pas permettre à ce qu'ils fassent des heures supplémentaires, comme le laissait supposer la teneur du RGPPol. De plus, le travail hors canton ne devait pouvoir être effectué au-delà de quatre semaines d'affilée, et non pas au-delà d'un mois comme le prévoyait le RGPPol.

9. Le 22 février 2016, le GAP a transmis au Conseiller d'État la prise de position de ses membres suite à la séance du 10 février 2016.

Dès lors qu'il s'agissait d'un aspect important du travail de policier, le ROPol devait contenir une réglementation précise concernant la question de l'horaire de travail planifié, qui ne pouvait être réglée par voie de directive. Les policiers ne devaient pas non plus être réduits à faire du travail sur appel, au demeurant sans aucune compensation en temps de repos supplémentaire. Or, le ROPol laissait la porte ouverte à ce genre de situations, puisqu'il ne prévoyait aucune limitation temporelle à l'intérieur de laquelle les modifications d'horaires pouvaient être effectuées, aucune distinction n'étant faite entre la planification des jours de travail, de repos ou de congé et les horaires de travail journaliers. Il devait ainsi préciser que les horaires de travail journaliers qui étaient modifiés moins de septante-deux heures à l'avance impliquaient une majoration de 25 % pour toutes les heures de travail réalisées en dehors de l'horaire planifié, indiquer que les jours de travail effectués sur des jours de repos ou de congé ensuite d'une modification intervenue dans un délai de moins de trois mois étaient majorés à 100 % ainsi que distinguer entre le travail sur des jours de congé, avec la notion d'heures supplémentaires, et les heures effectuées en sus de l'horaire planifié. Le ROPol devait aussi tenir compte du fait que le caractère imprévisible de la planification des horaires de travail ne pouvait donner lieu à une indemnité pour risques inhérents à la fonction, dont l'objet était tout autre.

En cas de travail en dehors du canton, l'accord du policier concerné devait être requis si l'affectation dépassait deux semaines, sous peine de porter gravement atteinte à sa vie privée.

Dès lors qu'aux termes de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC - B 5 05), le Conseil d'État était compétent pour prononcer la suspension de l'obligation de travailler, le RGPPol ne pouvait confier cette tâche à une autre autorité, sous peine de créer une distinction entre

les personnes sous statut administratif, soit les ASP et le personnel administratif, et les policiers.

Une définition des grades pour les ASP était en contradiction avec le rôle de ces derniers au sein du corps de police, en violation de la LPol, et il n'était pas envisageable de prévoir des grades de « chef de service », de « secteur » ou de « groupe » les concernant, dès lors qu'ils n'étaient que les assistants des policiers, ce qui constituait une seconde organisation de la police.

Le principe d'une autorisation obligatoire du chef du département pour l'exercice d'une activité devait se limiter aux activités professionnelles rémunérées, à l'exception de celles, à but idéal, faisant partie de la vie culturelle, associative, politique ou syndicale, qui devaient être d'office autorisées, ce qui n'empêchait pas qu'elles doivent être annoncées, voire interdites en cas d'incompatibilité avec la fonction de policier.

La LPol portait une atteinte grave au droit de travailler dans son domaine de compétence et ne contenait aucune délégation en faveur du Conseil d'État lui permettant de fixer une amende, d'un montant maximal de CHF 30'000.-, qui relevait du droit pénal administratif et devait, à ce titre, figurer dans une base légale formelle.

Les dispositions en matière de vidéosurveillance étaient aussi problématiques, dès lors qu'elles permettaient le visionnement des images en dehors des procédures ouvertes en application du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP - RS 312.0), de sorte qu'elles n'avaient d'autre but que de servir au contrôle disciplinaire des fonctionnaires et employés.

10. Le 9 mars 2016, le Conseiller d'État a répondu au GAP.

La manière de planifier les horaires ne devait pas se trouver dans un règlement, mais dans une directive, au besoin appuyée par une fiche « MIOPE », comme actuellement. Les conditions de modification des horaires, en particulier sous l'angle du délai, devaient être édictées après consultation de la commission du personnel (ci-après : la commission) et il n'était pas question d'instaurer le travail sur appel. La durée du travail en dehors du canton était respectueuse des droits du personnel, ce d'autant que la mobilité géographique était désormais ancrée dans les mœurs en Suisse. La libération de l'obligation de travailler et la suspension concernaient tout le personnel de la police, et non pas les seuls policiers. En d'autres termes, l'ensemble des dispositions relatives aux sanctions disciplinaires dérogeait à la LPAC, conformément à la volonté du législateur. La question des activités hors service trouvait son fondement dans la LPol, qui était claire. Il en allait de même du principe et de la durée de l'interdiction d'exercer certaines activités sur le territoire genevois à l'issue des rapports de service. S'agissant des dispositions en matière de vidéosurveillance, toutes les précautions

étaient prises afin que les droits de la personnalité du personnel soient respectés et il n'était pas question pour le commandant ou un autre membre de l'état-major d'ouvrir une procédure disciplinaire à leur encontre, sur cette seule base. En d'autres termes, les dispositions litigieuses ne visaient pas à « fliquer » les policiers, mais, en cas de soupçons fondés d'actes éventuellement contraires au droit pénal, à lever tout doute, ce qui permettait, dans la majorité des cas, de renoncer à une dénonciation auprès du Ministère public. D'ailleurs, pour les membres du personnel concernés, une telle solution était préférable à des dénonciations systématiques, qui étaient de nature à affecter les personnes visées. Il était en outre de la responsabilité de l'employeur de prendre toutes les mesures nécessaires afin que son personnel soit autant que possible épargné, surtout lorsqu'il était régulièrement exposé à des accusations mensongères comme l'étaient les policiers.

11. Par acte du 14 mars 2016, enregistré sous la cause n° A/863/2016, MM. A_____ et B_____, l'UPCP et le SPJ ont recouru auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre l'arrêté du Conseil d'État du 10 février 2016 promulguant la LPol, concluant, « avec suite de frais et dépens », à l'annulation de plusieurs dispositions de la LPol, dont les art. 23 al. 2 et 44 LPol.
12. Par arrêté du 16 mars 2016, publié dans la FAO du 29 mars 2016, le Conseil d'État a fixé la date d'entrée en vigueur de la LPol au 1^{er} mai 2016, sous réserve des art. 56, 57 et 58 LPol dont l'entrée en vigueur devait être fixée ultérieurement.
13. Le 16 mars 2016 également, le Conseil d'État a adopté le ROPol, publié dans la FAO du 29 mars 2016, qui contient notamment les dispositions suivantes :

« Art. 6 Port de l'uniforme

¹Le commandant peut ordonner le port de l'uniforme dans d'autres services que ceux mentionnés à l'art. 15 de la loi. Il ordonne les exceptions prévues par cette disposition

²Tous les officiers supérieurs sont équipés au minimum de l'uniforme de représentation et le portent lors des cérémonies officielles et lorsqu'ils représentent la police dans le cadre d'une mission spécifique ou sur ordre.

³Le commandant peut ordonner le port de l'uniforme par les officiers supérieurs lors d'autres événements.

(...)

Art. 8 Activité hors service

¹Lorsqu'ils ont un doute sur la compatibilité d'une activité hors service avec la dignité de la fonction ou l'accomplissement des devoirs de service, les membres du personnel de la police sont tenus d'en informer le commandant.

²Dans le cas où le commandant juge une activité hors service incompatible avec l'exercice de la fonction, il saisit le chef du département.

³Lorsqu'une activité hors service est incompatible avec la dignité de la fonction ou peut porter préjudice à l'accomplissement des devoirs de service, le chef du département en interdit l'exercice.

⁴Les membres du personnel de la police doivent obtenir l'autorisation du chef du département pour exercer une activité hors service rémunérée.

Art. 9 Interdiction temporaire d'exercer une activité

¹Celui qui n'aura pas respecté l'interdiction prévue à l'art. 44 de la loi sera condamné à une amende n'excédant pas CHF 30'000.-.

²Le chef du département est compétent pour prononcer l'amende prévue à l'al. 1. Sa décision peut faire l'objet d'un recours devant la chambre administrative de la Cour de justice.

Art. 19 Vidéosurveillance - Conditions et restrictions

¹L'utilisation d'un dispositif de vidéosurveillance est clairement signalée.

²L'utilisation de la vidéosurveillance aux fins de contrôle en temps réel des activités du personnel est interdite.

³En aucun cas, les locaux strictement réservés au personnel de la police ne peuvent être surveillés.

⁴Toutes les dispositions nécessaires sont prises afin que, dans l'accomplissement de leurs activités à leur poste de travail, les membres du personnel de la police, dans toute la mesure du possible, ne se trouvent pas de manière permanente dans le champ de prise de vue des caméras.

Art. 20 Vidéosurveillance - Images enregistrées

¹Le chef d'état-major fait fonction d'officier chargé de la vidéosurveillance.

²Le chef de service concerné sauvegarde systématiquement toutes les images enregistrées :

- a) lorsqu'un membre du personnel de la police est victime de violences ;
- b) lors d'usage de la force par le personnel de la police, notamment avant ou durant un placement en cellule ;
- c) sur requête du Ministère public ou de l'inspection générale des services ;
- d) lorsqu'une allégation de mauvais traitement parvient à sa connaissance, notamment sous la forme d'un constat de lésions traumatiques ou d'un signalement par le lésé, par un membre du personnel de la police ou par un tiers ;
- e) lors de rixes, de violences ou de toute autre situation analogue qui le requiert.

³Sauf dans le cas d'investigations entreprises en application du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, seuls le commandant ou un membre de l'état-major qu'il désigne peuvent procéder au visionnement des images sauvegardées. Ils décident en outre des suites à donner.

⁴Le chef d'état-major tient, sous clé, un registre daté des enregistrements sauvegardés, toutes catégories confondues, ainsi que des visionnements effectués et des personnes concernées. Il rend compte mensuellement au commandant.

⁵Les enregistrements sont cotés et mention en est faite dans le rapport afférent à l'incident. »

14. Toujours le 16 mars 2016, le Conseil d'État a adopté le RGPPol, également publié dans la FAO du 29 mars 2016, qui contient notamment les dispositions suivantes :

Art. 2 Durée du travail - Horaire de travail planifié

¹La durée normale du travail est, en moyenne, de 40 heures par semaine. En principe, la durée du travail hebdomadaire est répartie sur 5 jours.

²Le personnel de la police est tenu de se soumettre aux horaires de travail planifié.

³Le commandant de la police (ci-après : le commandant) valide les horaires de travail planifié proposés par les chefs de service.

⁴Tout horaire de travail planifié peut être modifié afin de répondre aux besoins du service.

⁵Après consultation de la commission du personnel, le commandant fixe les conditions dans lesquelles les horaires planifiés sont définis et dans lesquelles ils peuvent être modifiés.

⁶Lorsque les horaires planifiés sont modifiés selon la procédure et dans le délai fixé par le commandant en application de l'art. 5, les heures effectuées ne donnent pas lieu à majoration, sous réserve des heures supplémentaires pour lesquelles l'art. 3 s'applique.

Art. 5 Travail hors canton

¹Dans le cadre de missions spécifiques et ponctuelles, le personnel de la police peut être appelé à

travailler hors du canton de Genève, que ce soit en Suisse ou à l'étranger. Ces engagements sont ordonnés par la hiérarchie.

²Une affectation hors canton au-delà de 4 semaines d'affilée ne peut se faire qu'avec l'accord du membre du personnel concerné.

Art. 16 Enquête administrative

¹En cas d'ouverture d'une enquête administrative par le chef du département, celui-ci désigne une personne qui a les compétences requises en qualité d'enquêteur.

²Lorsque le commandant ouvre une enquête administrative, il conduit lui-même l'enquête ou désigne à cette fin un chef de service ou un officier, après avoir préalablement informé le chef du département.

³L'enquête administrative doit être menée dans le respect du principe de célérité. Les parties doivent communiquer sans tarder à l'enquêteur tous les moyens de preuve dont elles requièrent l'administration.

⁴Au terme de l'enquête, la sanction envisagée est portée à la connaissance de l'intéressé qui dispose d'un délai de 30 jours pour déposer d'éventuelles observations écrites.

Art. 17 Autorité compétente en cas de libération de l'obligation de travailler ou de suspension

¹Le chef du département et le commandant sont compétents pour libérer un membre du personnel de son obligation de travailler ou pour prononcer une suspension.

²En cas de suspension impliquant une suppression de traitement, le chef du département est seul compétent.

Art. 24 Période probatoire

¹À l'issue de l'école, les policiers sont engagés par le Conseil d'État pour 2 ans à titre d'épreuve. Durant cette période, ils sont soumis à des évaluations.

²Au terme de la période probatoire de 2 ans, celle-ci peut être prolongée d'au maximum 1 an.

³Si la nomination n'est pas demandée au terme de la période probatoire, l'engagement prend fin d'office. L'art. 31 al. 2 de la loi est réservé.

Art. 32 Grades

En fonction de leur place dans la hiérarchie, les assistants de sécurité publique peuvent être dotés des grades suivants, selon la dénomination des unités organisationnelles valable pour l'administration cantonale :

- a) chef de service ;
- b) chef de secteur ;
- c) chef de groupe ;
- d) assistant de sécurité publique.

Art. 36 Période probatoire

¹À l'issue de la formation initiale, les assistants de sécurité publique sont engagés à titre d'épreuve par le Conseil d'État, pour 2 ans. Durant cette période, ils sont soumis à des évaluations.

²Au terme de la période probatoire, celle-ci peut être prolongée d'au maximum 1 an.

³Si la nomination n'est pas demandée au terme de la période probatoire, l'engagement prend fin d'office. L'art. 31 al. 2 de la loi est réservé.

Art. 39 Dispositions transitoires

Indemnité pour risques inhérents à la fonction

¹Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle grille salariale mentionnée à l'art. 67 al. 1 de la loi, les policiers perçoivent une indemnité pour risques inhérents à la fonction dont le montant représente 15 % du traitement mensuel de la classe 14, annuité 0, de l'échelle des traitements selon la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973.

²Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle grille salariale mentionnée à l'art. 67 al. 1 de la loi, les assistants de sécurité publique de niveaux 3 et 4 perçoivent une indemnité pour risques inhérents à

la fonction, dont le montant représente le 15 % du traitement mensuel de la classe 12, annuité 0, de l'échelle des traitements selon la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers du 21 décembre 1973.

³L'indemnité pour risques inhérents à la fonction compense les éléments suivants :

- a) risques professionnels dus à la violence ;
- b) arythmie due aux horaires irréguliers et au caractère parfois imprévisible de la planification des horaires ;
- c) entretien de vêtements de travail.

(...)

15. Par acte expédié le 2 mai 2016, MM. A_____ et B_____, l'UPCP et le SPJ ont interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle contre le ROPol et le RGPPol du 16 mars 2016, publiés dans la FAO du 29 mars 2016, concluant à l'annulation des art. 6 al. 1 à 3, 8 al. 4, 9 al. 1 et 2 et 20 al. 3 ROPol et des art. 2 al. 4 à 6, 5 al. 2, 16 al. 2 (termes « ou un officier »), 17 al. 1 et 2, 24 al. 3, 32, 36 al. 3 et 39 al. 3 let. b (termes « et au caractère parfois imprévisible de la planification des horaires ») RGPPol, ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure.

En imposant notamment aux officiers supérieurs de la police judiciaire le port de l'uniforme, l'art. 6 al. 1 à 3 ROPol était contraire à l'art. 15 LPol, qui ne visait que les membres des services de gendarmerie. La loi n'autorisait ainsi pas le Conseil d'État à faire obligation à d'autres services du corps de police de revêtir l'uniforme, en l'absence de délégation législative valable.

L'art. 8 al. 4 ROPol, qui était contraire à la liberté personnelle, à la protection de la vie privée et familiale ainsi qu'aux libertés d'association et syndicale, reprenait textuellement l'art. 23 al. 2 LPol, contesté dans la procédure n° A/863/2016, et devait être annulé en cas d'admission du recours dans cette dernière cause. Il ne faisait aucune distinction entre le type d'activité rémunérée, professionnelle ou non, pour soumettre son exercice à l'autorisation du chef du département, qui décidait en opportunité, même en cas de poursuite d'un but purement idéal. Il en allait en particulier ainsi des activités associatives, culturelles, sportives, politiques ou syndicales, qui faisaient l'objet d'un défraiement et tombaient ainsi dans le champ d'application des art. 23 al. 2 LPol et 8 al. 4 ROPol. Il en résultait une grave ingérence dans les garanties susmentionnées, les dispositions litigieuses ne poursuivant aucun but d'intérêt public et ne trouvant aucune justification sur le terrain de la proportionnalité, dès lors que les art. 23 al. 1 LPol et 8 al. 1 à 3 ROPol étaient suffisants. Le Conseiller d'État, qui n'avait pas tenu compte des remarques des membres du GAP, entendait par conséquent faire usage de son pouvoir pour exercer sans limite son contrôle sur l'ensemble des activités des policiers.

La situation se présentait de la même manière s'agissant de l'art. 9 al. 1 et 2 ROPol, dont la teneur se fondait sur l'art. 44 LPol, également contesté dans la cause n° A/863/2016, ces deux dispositions étant contraires à la

liberté économique sous l'angle du libre choix de la profession et du libre accès à une activité économique privée.

L'art. 20 al. 3 ROPol contrevenait à la garantie de la sphère privée, dès lors qu'il n'était pas légitime de laisser à l'arbitraire du commandant ou d'un autre membre de l'état-major désigné par lui la faculté de visionner des images, puis de décider en opportunité des suites à y donner, en dehors des procédures régies par le CPP, soit des missions imparties à la police, sous peine de « fliquer les flics » et de réintroduire la possibilité de pratiquer du droit disciplinaire sur la base d'enregistrements vidéos, ce qui était également contraire aux dispositions régissant la protection des données. Une telle surveillance poursuivait ainsi d'autres buts que ceux assignés à la police et l'atteinte à la personnalité des membres du personnel était d'autant plus patente que les enregistrements étaient conservés et pouvaient être utilisés à leur encontre. Dès lors qu'il ne s'agissait plus d'un contrôle lié à des procédures découlant strictement du CPP, l'intérêt public faisait défaut et le principe de proportionnalité n'était pas respecté.

L'art. 2 al. 4 à 6 RGPPol permettait à l'autorité hiérarchique de soumettre les policiers à des modalités de travail qui portaient une atteinte grave à leur liberté personnelle ainsi qu'à leur vie privée et familiale, puisqu'il laissait non seulement au commandant la faculté de planifier leurs horaires, mais également de les modifier, dans des conditions qui n'étaient pas définies, de manière à introduire le travail sur appel et les rendre corvéables à merci, sans aucune forme de compensation. Malgré des horaires irréguliers, le travail de policier n'impliquait pas le renoncement à toute vie privée et familiale au profit de la sécurité publique, les intéressés devant pouvoir s'organiser en conséquence. Une certaine prévisibilité des horaires de travail devait être garantie, sous réserve de besoins impérieux, que la notion de « besoins du service » ne permettait pas d'assurer, puisqu'elle était dénuée de toute connotation d'exceptionnalité, d'urgence ou d'intérêt public prépondérant. Une simple mauvaise organisation des services permettait donc au commandant, qui avait plein pouvoir en la matière, de modifier des horaires planifiés, en l'absence de tout motif impérieux particulier lié à la sécurité, au trouble de l'ordre public ou à l'existence d'événements particuliers, la consultation de la commission, qui n'avait que voix consultative, ne permettant pas d'apporter une quelconque cautèle à cette situation. Cette question allait de pair avec celle de la majoration des heures effectuées dans ce cadre, qui n'était pas prévue, à l'exception des heures supplémentaires effectuées en sus de l'horaire journalier normal, alors qu'un dédommagement permettait précisément de limiter la modification des horaires planifiés à ce qui était nécessaire, dans le respect du principe de proportionnalité.

L'indemnité pour risques inhérents à la fonction, fruit des négociations entre les syndicats et l'État, avait été maintenue dans la LPol en attendant l'entrée en vigueur d'une nouvelle grille salariale. Elle avait pour vocation de compenser une

sorte de tort moral, en lien avec les risques professionnels dus à la violence, l'arythmie causée par les horaires irréguliers et l'entretien des vêtements de travail. L'art. 39 al. 3 let. b RGPPol ne reprenait toutefois pas ces acquis, dès lors qu'il incluait dans cette indemnité les inconvénients dus à la modification des horaires planifiés, ce qui montrait que l'État entendait bien faire application de l'art 2 al. 4 à 6 RGPPol à sa guise et constituait une atteinte grave à la liberté personnelle et à la vie privée et familiale des policiers.

L'art. 5 al. 2 RGPPol intégrait, sans base légale formelle, une atteinte à la vie privée des policiers, dès lors que la LPol ne prévoyait ni ne fixait le cadre du travail hors canton du personnel de police, dont le principe et la durée ne pouvaient être laissés à la seule appréciation de la hiérarchie.

En prévoyant que le commandant pouvait désigner un officier de police en vue de la conduite de l'enquête administrative, l'art. 16 al. 2 RGPPol était contraire à l'art. 38 al. 2 LPol, qui n'offrait qu'au commandant ou au chef de service la possibilité d'entendre le collaborateur concerné, étant précisé que, même si tous les chefs de service étaient des officiers, le contraire n'était pas toujours vrai, puisqu'un officier pouvait être un lieutenant qui n'était pas chef de service.

L'art. 17 al. 1 et 2 RGPPol n'était pas conforme à l'art. 18 LPol, qui se référait à « l'autorité compétente », en lien avec les dispositions de la LPAC, selon lesquelles le Conseil d'État était compétent pour prononcer la suspension d'un membre du personnel, sans confier cette prérogative au seul chef du département, comme le faisait le règlement litigieux. Cette situation soumettait ainsi les policiers à un régime distinct par rapport à celui applicable aux autres membres de la fonction publique, lesquels étaient traités de manière plus favorable.

Il en allait de même des art. 24 al. 3 et 36 al. 3 RGPPol, la LPAC, à laquelle l'art. 18 al. 1 LPol renvoyait, ne prévoyant pas l'institution d'un fonctionariat à durée déterminée. Les policiers et les ASP étaient ainsi moins bien traités que les autres employés du canton, lesquels étaient nommés à la fin de la période probatoire tandis que les premiers ne pouvaient l'être que si la nomination était demandée au terme de cette même période.

En adoptant l'art. 32 RGPPol, le Conseil d'État créait, en dehors de tout cadre légal et de toute logique, un système de grades pour les ASP, alors que ceux-ci, en tant qu'auxiliaires au service des policiers, étaient intégrés dans les services de police et que l'art. 6 LPol fixait de manière claire et exhaustive la liste des services et la composition de la police genevoise. Le Conseil d'État ne disposait ainsi d'aucune compétence déléguée par le législateur pour faire des ASP une organisation de police à part entière, ce d'autant qu'il n'existait aucun service, secteur ou groupe propre aux ASP pouvant être dirigé par l'un d'entre

eux. Les art. 8 à 14 LPol n'attribuaient pas davantage de mission spécifique aux seuls ASP et la délégation de compétence de l'art. 19 al. 3 LPol ne permettait pas à l'exécutif de modifier, par voie réglementaire, la composition de la police. La création, hors de tout cadre légal, de grades au sein des ASP posait de surcroît d'insurmontables problèmes hiérarchiques dans leurs rapports avec les policiers.

Les recourants ont annexé à leurs écritures un bordereau de pièces comprenant notamment un courriel du directeur administratif et financier de l'OPE adressé au président de l'UPCP le 20 août 2010, selon lequel l'indemnité pour inconvénients de service ne comportait que des éléments en rapport direct avec le tort moral généré par la suppression des congés et des jours de repos lors d'événements d'envergure, l'arythmie due aux horaires irréguliers ainsi que les risques professionnels dus à la violence. L'entretien des vêtements de service y était également intégré, ce qui n'était toutefois pas le cas de la valorisation de l'heure de nuit et du travail du dimanche, qui n'en faisaient plus partie.

16. Dans sa réponse du 15 juillet 2016 (sic), déposée au greffe le 14 juillet 2016, le Conseil d'État a conclu, « avec suite de frais et dépens », au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

L'art. 6 ROPol trouvait son fondement à l'art. 15 LPol, lequel mentionnait, parmi d'autres et de manière exemplative, cinq services de gendarmerie dans lesquels l'uniforme était porté, ce que corroboraient en outre les travaux préparatoires relatifs à cette disposition. Il n'avait ainsi jamais été question de considérer la police judiciaire comme un service de gendarmerie ou devant servir en uniforme.

L'art. 23 al. 2 LPol, dont le contenu était repris par l'art. 8 al. 4 ROPol, visait à autoriser, et non à interdire, par le biais d'une décision soumise à un contrôle judiciaire, l'exercice des activités accessoires, pour autant qu'elles soient compatibles avec la fonction, c'est-à-dire qu'elles ne nuisent pas à sa dignité ou à sa crédibilité. Il n'était ainsi pas question d'interdire la participation à des activités syndicales ni d'entraver inutilement les activités associatives, culturelles ou politiques, étant précisé que la notion de rémunération visait un revenu réel et non un simple défraiement. Compte tenu des activités des forces de police, il importait que l'employeur puisse identifier les conflits d'intérêts pouvant exister avec une activité annexe, en vertu du devoir de fidélité, principe qui s'appliquait du reste à l'ensemble des collaborateurs de l'État.

L'art. 9 al. 1 et 3 ROPol, qui se basait sur l'art. 44 LPol, lui-même repris de l'art. 33 al. 5 de l'ancienne loi sur la police du 26 octobre 1957 (aLPol - F 1 05), permettait de se prémunir de situations dans lesquelles un conflit d'intérêts pouvait survenir, en concrétisation du devoir de réserve des fonctionnaires, cette règle étant contrebalancée par les avantages sociaux du métier de policier. Il s'agissait ainsi d'une règle déontologique visant à éviter que les fonctionnaires

ayant quitté le service exploitent leurs connaissances, voire les secrets de fonction, dans le cadre de leur nouvelle activité, l'interdiction étant limitée au strict minimum, tant d'un point de vue temporel que géographique.

L'art. 20 al. 3 ROPol ne permettait pas au commandant ou à un membre de l'état-major de procéder au visionnement des images tirées des caméras de surveillance à sa guise, dans un nombre de situations illimitées et hors de tout cadre procédural, mais prévoyait au contraire exhaustivement les cas dans lesquels les images étaient sauvegardées, ce que l'art. 19 ROPol corroborait. Ces précautions empêchaient ainsi le visionnement, en direct, des images saisies par le dispositif de vidéosurveillance, soit de « cliquer les flics ».

Les termes « pour les besoins du service » de l'art. 2 al. 4 à 6 RGPPol correspondaient à ceux de l'art. 21 LPol, disposition que les recourants n'avaient pas contestée dans la cause n° A/863/2016. Ces besoins ne correspondaient en rien à ceux liés à une simple organisation du service et le commandant n'avait, dans ce cadre, pas tous les pouvoirs, puisqu'il devait préalablement consulter la commission, ce qui montrait la dimension respectueuse des intérêts des employés, contrairement à l'ancien droit, lequel ne prévoyait pas non plus l'indemnisation des heures effectuées en horaire modifié.

L'interprétation littérale de l'art. 39 al. 3 RGPPol démontrait en outre que ce n'était pas le caractère imprévisible de la planification des horaires que l'indemnité pour risques inhérents à la fonction était censé compenser, mais bien l'arythmie en résultant.

Le travail hors canton, dont le fondement reposait sur les art. 16 et 17 LPol, constituait depuis plusieurs années une réalité consubstantielle à l'activité de la police, en particulier dans le domaine du maintien de l'ordre. L'art. 5 al. 2 RGPPol limitait en outre cette activité à quatre semaines d'affilée, alors que l'ancien droit ne fixait pas un tel cadre.

L'art. 38 al. 2 LPol ne se référait qu'à l'obligation faite au commandant ou à un chef de service de procéder au moins une fois à l'audition de la personne concernée et ne définissait pas la compétence de la conduite de l'enquête administrative, prévue par l'art. 16 al. 2 RGPPol.

L'art. 17 RGPPol dérogeait à la LPAC, comme le permettait l'art. 18 al. 1 LPol, en déterminant « l'autorité compétente » au sens de l'art. 39 al. 1 LPol, à savoir le chef du département ou le commandant, soit la même que celle ouvrant l'enquête administrative.

Également en dérogation à la LPAC, les art. 23 al. 4 et 36 al. 3 RGPPol prévoyaient une réglementation spécifique pour les policiers et les ASP, dont la formation était encore en cours durant la deuxième année d'engagement et dont la

situation différait ainsi de celle des autres membres de la fonction publique, étant précisé que la période probatoire perdait tout sens si la nomination pouvait intervenir automatiquement, à l'issue de celle-ci.

S'agissant du grade des ASP, les recourants contestaient l'art. 32 RGPPol, qui ne les concernait ni à titre individuel, ni à titre collectif, de sorte le grief était irrecevable. En tout état de cause, l'art. 4 LPol prévoyait que la police, et non pas seulement une catégorie du personnel, était organisée militairement, ce qui supposait que les ASP portaient également des grades, comme l'indiquait l'exposé des motifs y relatif. La disposition litigieuse avait avant tout une dimension statutaire et non organisationnelle, raison pour laquelle elle prenait place au sein du RGPPol et non du ROPol. Il n'était pas non plus question de créer un service spécifique aux ASP, qui ne nécessitait au demeurant pas de mention expresse dans la LPol. Certaines services de la police, comme le service juridique, le service du contrôle interne, la brigade de criminalité informatique et de sécurité publique ainsi que les sections au sein de la police judiciaire, entités dirigées par des chefs, n'étaient en outre pas non plus mentionnés par la loi.

17. Le 2 août 2016, le juge délégué a imparti aux parties un délai au 2 septembre 2016 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
18. Le 1^{er} septembre 2016, le Conseil d'État a fait savoir qu'il n'avait pas de requêtes ou d'observations complémentaires à formuler.
19. Dans leurs observations du 2 septembre 2016, les recourants ont persisté dans les conclusions et termes de leur recours, précisant que les dispositions querellées ne pouvaient faire l'objet d'aucune interprétation conforme au droit supérieur, de sorte qu'elles devaient être annulées.

En particulier, lors de ses rencontres avec les syndicats, le Conseiller d'État avait clairement indiqué qu'il souhaitait soumettre à autorisation le moindre défraiement pour une activité associative, de sorte qu'il ne pouvait à présent prétendre le contraire. Au surplus, il n'appartenait pas aux policiers d'apprécier si les jetons de présence ou les défraiements perçus entraient dans le cadre de l'activité hors service rémunérée, termes trop imprécis.

La situation des policiers quittant leurs fonctions pour exercer une activité privée ne différait notamment pas de celle des magistrats quittant leur charge pour pratiquer le barreau et à qui aucune interdiction d'exercer une activité n'était faite. La limitation territoriale était en outre absurde, un policier pouvant être engagé par une entreprise vaudoise puis être détaché à Genève. Le but de cette disposition n'était ainsi pas tant d'éviter une violation du secret de fonction que de dissuader les policiers de quitter leur poste.

La vidéosurveillance en tant que telle n'était pas contestée, mais le fait que le commandant ou un membre de l'état-major puisse avoir accès au visionnement des images enregistrées, en dehors des investigations pénales. L'art. 20 al. 3 ROPol offrait en outre la possibilité de conserver les images enregistrées au-delà du délai de cent jours habituel, ce qui montrait également la vocation disciplinaire de la disposition litigieuse.

La consultation d'une commission du personnel, dont les membres étaient soumis au secret de fonction, au devoir de réserve et à l'obligation d'obéir, ne permettait pas d'éviter de transformer les policiers en travailleurs corvéables à merci. Sous l'ancien droit, les syndicats avaient passé de nombreux accords avec le Conseil d'État, qui n'étaient pas respectés par l'art. 2 al. 4 à 6 RGPPol.

L'arythmie n'était liée qu'à la particularité des différents horaires, indépendamment de la planification de ceux-ci.

L'art. 28 LPAC n'étant pas du même rang normatif que l'art. 17 RGPPol, ce dernier ne pouvait déroger au premier. À défaut de disposition expresse, une décision ayant de graves incidences sur le fonctionnaire ne pouvait être prise que par la plus haute autorité de l'État, soit le Conseil d'État.

Aucun motif ne permettait d'engager les policiers ayant obtenu leur brevet que pour une durée déterminée de deux ans, quand bien même les intéressés poursuivaient encore une formation pratique.

Ils disposaient de la qualité pour contester l'art. 32 RGPPol, dès lors qu'ils étaient concernés, au quotidien, par l'organisation de la police et leurs relations avec les ASP, dont le grade à un niveau supérieur à celui des policiers pouvait poser problème. Les ASP étaient en particulier les assistants de policiers et ne pouvaient constituer un corps de police parallèle, organisé avec des chefs de service, de secteur ou de groupe. La seule référence à l'organisation militaire ne permettait pas de prévoir un système de grades au sein des ASP, que la LPol ne mentionnait au demeurant pas les concernant.

EN DROIT

1. a. La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

b. En l'espèce, le recours est formellement dirigé contre deux règlements du Conseil d'État, à savoir le ROPol et le RGPPol, tous deux adoptés le 16 mars 2016, en l'absence de cas d'application, de sorte que la chambre de céans est compétente pour connaître du présent recours (ACST/6/2016 du 19 mai 2016 consid. 2 ; ACST/19/2015 du 15 octobre 2015 consid. 1a ; ACST/13/2015 du 30 juillet 2015 consid. 2b ; ACST/12/2015 du 15 juin 2015 consid. 1b ; ACST/7/2015 du 31 mars 2015 consid. 1b ; ACST/1/2015 du 23 janvier 2015 consid. 2 ; ACST/2/2014 du 17 novembre 2014 consid. 1b).

Interjeté dans le délai légal à compter de la publication des actes susmentionnés dans la FAO du 29 mars 2016 et dans les formes prévues par la loi, le recours est recevable sous cet angle (art. 62 al. 1 let. d et 3, 63 al. 1 let. a et 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. a. A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). Il ressort de l'exposé des motifs relatif à la loi 11311 modifiant la LOJ que l'art. 60 al. 1 let. b LPA dans sa teneur actuelle, adoptée le 11 avril 2014 et entrée en vigueur le 14 juin 2014, formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/7/2016 du 19 mai 2016 consid. 4a ; ACST/19/2015 précité consid. 1b ; ACST/13/2015 précité consid. 3a ; ACST/12/2015 précité consid. 2a ; ACST/7/2015 précité consid. 2a ; ACST/1/2015 précité consid. 3a ; ACST/2/2014 précité consid. 2a ; Michel HOTTELIER/Thierry TANQUEREL, La Constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II 341-385, p. 380).

b. L'art. 111 al. 1 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) précise que la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. En d'autres termes, le droit cantonal ne peut pas définir la qualité de partie devant l'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral de manière plus restrictive que ne le fait l'art. 89 LTF (ATF 139 II 233 consid. 5.2.1 ; 138 II 162 consid. 2.1.1 ; 136 II 281 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_90/2016 du 2 août 2016 consid. 3.1 ; 2C_68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 4.2 ; 2C_885/2014 du 28 avril 2015 consid. 5.1).

Aux termes de l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'art. 89 al. 1 LTF

détermine la qualité pour recourir de manière générale, la subordonnant à trois conditions, qui, pour autant qu'elles soient cumulativement remplies (ATF 137 II 40 consid. 2.2), permettent aux personnes physiques et morales de droit privé, voire exceptionnellement aux personnes morales et collectivités de droit public, de recourir (Bernard CORBOZ et al. [éd.], Commentaire de la LTF, 2^{ème} édition, 2014, n. 11 ad art. 89 LTF).

Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris (Marcel Alexander NIGGLI/Peter UEBERSAX/Hans WIPRÄCHTIGER [éd.], Bundesgerichtsgesetz, 2^{ème} édition, 2011, n. 13 ad art. 89 LTF). Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 141 I 78 consid. 3.1 ; 141 I 36 consid. 1.2.3 ; 138 I 435 consid. 1.6 ; 135 II 243 consid. 1.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_779/2015 du 8 août 2016 consid. 4.4.2.3 ; 2C_862/2015 du 7 juin 2016 consid. 1.2 ; 8C_91/2015 du 16 décembre 2015 consid. 6.1 ; 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 consid. 2.3).

La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 139 I 206 consid. 1.1 ; 137 I 296 consid. 4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_1006/2014 du 24 août 2015 consid. 1.3 ; 1C_469/2014 du 24 avril 2015 consid. 1.1).

c. Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir soit lorsqu'elle est intéressée elle-même à l'issue de la procédure, soit lorsqu'elle sauvegarde les intérêts de ses membres. Dans ce dernier cas, la défense des intérêts de ses membres doit figurer parmi ses buts statutaires et la majorité de ceux-ci, ou du moins une grande partie d'entre eux, doit être personnellement touchée par l'acte attaqué (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 ; 131 I 198 consid. 2.1 ; 130 I 26 consid. 1.2.1 ; 129 I 113 consid. 1.6 ; 125 I 369 consid. 1a ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_779/2015 précité consid. 4.4.1 ; 8C_91/2015 précité consid. 6.1 ; 2C_725/2010 du 31 octobre 2011 consid. 1.2 ; ACST/7/2016 précité consid. 4c ; ACST/13/2015 précité consid. 3 s ; ACST/7/2015 précité consid. 2c).

d. En l'espèce, les personnes physiques recourantes sont fonctionnaires de police et donc directement concernées par les règlements litigieux, qui s'appliquent à leur activité quotidienne. Ils ont dès lors qualité pour recourir.

Il en va de même de l'UPCP et du SPJ qui sont tous deux constitués sous forme d'associations au sens du droit privé ayant pour but statutaire la défense des intérêts de leurs membres, lesquels sont dans leur grande majorité des

fonctionnaires de police qui se voient appliquer les règlements litigieux dans le cadre de leurs activités.

Il en résulte que le recours est également recevable de ce point de vue.

3. Saisie d'un recours, la chambre constitutionnelle contrôle librement le respect des normes cantonales attaquées au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE ; art. 61 al. 1 LPA) ; elle est liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs qu'elles invoquent (art. 69 al. 1 LPA), dans la mesure de la recevabilité du recours ou des griefs invoqués. Toutefois, en cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, l'acte de recours doit contenir un exposé détaillé des griefs du recourant (art. 65 al. 3 LPA). Selon l'exposé des motifs relatif à la loi 11311 modifiant la LOJ, en matière de recours portant sur un contrôle abstrait, il est nécessaire de se montrer plus exigeant que dans le cadre d'un recours ordinaire, le recourant ne pouvant se contenter de réclamer l'annulation d'une loi ou d'un règlement au motif que son contenu lui déplaît, mais, au contraire, doit être acheminé à présenter un exposé détaillé de ses griefs (ACST/7/2016 précité consid. 5 ; ACST/13/2015 précité consid. 4a ; ACST/12/2015 précité consid 4b ; ACST/7/2015 précité consid 3a ; ACST/1/2015 précité consid 4b ; ACST/2/2014 précité consid 5a).
4. a. À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée (ATF 140 I 2 consid. 4 ; 137 I 131 consid. 2 ; 135 II 243 consid. 2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_862/2015 précité consid. 3 ; 1C_223/2014 précité consid. 4 ; 2C_668/2013 du 19 juin 2014 consid. 2.2 ; ACST/7/2016 précité consid. 8 ; ACST/19/2015 précité consid. 3 ; ACST/12/2015 précité consid. 5 ; ACST/7/2015 précité consid 3b ; ACST/1/2015 précité consid 5 ; ACST/2/2014 précité consid 5b). Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 140 I 2 consid. 4 ;

134 I 293 consid. 2 ; 130 I 82 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_862/2015 précité consid. 3 ; 1C_223/2014 précité consid. 4).

b. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge doit rechercher la véritable portée de la norme au regard notamment de la volonté du législateur telle qu'elle ressort, entre autres, des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique ; ATF 141 III 53 consid. 5.4.1). Lorsqu'il est appelé à interpréter une loi, le juge adopte une position pragmatique en suivant ces différentes méthodes d'interprétation, sans les soumettre à un ordre de priorité (ATF 140 II 202 consid. 5.1 ; 139 IV 270 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_839/2015 du 26 mai 2016 consid. 3.4.1).

5. a. Selon l'art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement, l'art. 20 Cst-GE contenant une garantie similaire. Le droit à la liberté personnelle est une garantie large, qui inclut toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est nécessaire à l'épanouissement de la personne humaine et dont devrait disposer tout être humain afin que la dignité humaine ne soit pas atteinte par le biais de mesures étatiques (ATF 134 I 214 consid. 5.1 ; 133 I 110 consid. 5.2).

b. Le droit au respect de la sphère privée au sens de l'art. 13 al. 1 Cst., dont le champ d'application concorde largement avec celui de l'art. 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), est une expression particulière de la liberté personnelle et absorbe cette dernière s'agissant notamment du droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale. L'art. 13 al. 2 Cst. en détaille l'une des composantes et prémunit l'individu contre l'emploi abusif de données qui le concernent (ATF 140 I 381 consid. 4.1 ; 137 I 167 consid. 3.2 ; 135 I 198 consid. 3.1). L'art. 21 Cst-GE contient une garantie similaire à l'art. 13 Cst.

Sont en particulier visés l'identité, les relations sociales et les comportements intimes de chaque personne physique, l'honneur et la réputation ainsi que, notamment, toutes les informations se rapportant à une personne qui ne sont pas accessibles au public, en particulier les informations relatives aux dossiers de procédures civiles, pénales ou administratives, qui porteraient atteinte à sa considération sociale (ATF 140 I 381 consid. 4.1 ; 137 I 167 consid. 3.2 ; 137 II 371 consid. 6.1). Dans le domaine de la protection des données, le droit à l'autodétermination en matière d'informations personnelles garantit que l'individu demeure en principe maître des données le concernant, indépendamment du degré

de sensibilité effectif des informations en cause (ATF 140 I 381 consid. 4.1 ; 138 II 346 consid. 8.2).

Quel que soit son type, la vidéosurveillance porte atteinte au respect de la vie privée, dont le degré peut varier en fonction des différentes techniques utilisées (vidéosurveillance en temps réel, avec enregistrement, avec traitement informatisé des données). L'atteinte existe toutefois dans tous les cas, dès lors qu'une telle installation permet d'obtenir des informations sur un individu, sa présence à un endroit donné, son comportement voire ses habitudes ou ses relations sociales, la présence de caméras pouvant en outre être vécue comme intrusive par les personnes concernées, qui ne savent pas si les caméras sont actives et si quelqu'un les observe effectivement (arrêt du Tribunal fédéral 1C_315/2009 du 13 octobre 2010 consid. 2.2).

La gravité de l'atteinte dépend également de la nature et de l'ampleur de la surveillance exercée ainsi que du type de moyen utilisé pour la mettre en œuvre. L'intensité et, par conséquent, l'atteinte que la mesure de surveillance est susceptible de causer à la personnalité et la santé du travailleur sera d'une gravité variable selon qu'elle s'exerce directement sur la personne même du travailleur ou qu'elle porte sur un autre aspect, par exemple le résultat de ses prestations, selon qu'elle englobe toute la personne du travailleur, comme peut le faire une surveillance audio-visuelle, ou qu'elle se limite à certains aspects de sa personne ou sa personnalité, comme son image, sa voix, sa vitesse d'exécution, selon qu'elle vise spécifiquement un travailleur ou qu'elle est envisagée plus largement par le nombre de personnes qu'elle touche ou le point de vue qu'elle adopte, selon qu'elle est permanente ou seulement passagère (ATF 130 II 425 consid. 6.2). En tout état de cause, cette gravité doit s'apprécier en fonction de l'ensemble des circonstances concrètes du cas. Ainsi, tandis qu'une caméra braquée en permanence sur un employé au guichet d'une banque est, abstraitement, de nature à provoquer une atteinte importante à sa personnalité, il n'en est rien si cette même caméra n'est pas reliée à une salle de contrôle, mais qu'elle ne fait qu'enregistrer sur une bande, pour des motifs de sécurité, ce qui se passe, et que l'enregistrement est ensuite détruit, sans être utilisé, sous réserve d'exceptions bien définies à l'avance, par exemple au cas où un délit est commis. En d'autres termes, selon que la surveillance est strictement réglementée ou qu'elle n'est soumise à aucune réglementation précise ou selon que ses résultats sont détruits, instantanément ou à brève échéance, ou qu'ils sont durablement enregistrés sur un support pour être réutilisés (bande son ou vidéo, fichier informatique), l'intensité de l'atteinte ne sera pas la même. Quant aux motifs justificatifs avancés par l'employeur, leur importance dans la pesée des intérêts dépend principalement de leur nature, notamment du caractère privé ou public des intérêts qu'ils mettent en jeu, ainsi que des conséquences prévisibles d'une interdiction du système de surveillance incriminé. Lorsque le but poursuivi par l'employeur sert son seul intérêt personnel, il pèsera ainsi, d'une manière générale, d'un poids moindre que

si d'autres intérêts, de nature privée (intérêts des travailleurs eux-mêmes ou de clients, par exemple) ou publique, viennent s'y ajouter (ATF 130 II 425 consid. 6.2).

Par ailleurs, la conservation d'un enregistrement vidéo pendant une certaine durée peut s'avérer nécessaire en raison du but de la surveillance, destinée à garantir la répression des infractions. Dans ce cadre, une durée de conservation de cent jours a été considérée comme pouvant se justifier (ATF 133 I 77 consid. 5.3).

Les garanties de l'art. 13 al. 2 Cst. sont concrétisées par la législation applicable en matière de protection des données, comme le rappellent l'art. 1 de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD - RS 235.1) et, à Genève, s'agissant des relations régies par le droit public cantonal, l'art. 1 de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08). L'art. 35 al. 1 LIPAD prévoit ainsi que les institutions publiques ne peuvent traiter des données personnelles que si, et dans la mesure où, l'accomplissement de leurs tâches légales le rend nécessaire. Selon l'art. 42 al. 1 LIPAD, consacré à la vidéosurveillance, dans la mesure où elles ne sont pas dictées par l'accomplissement légal de tâches au sens de l'art. 35 LIPAD, la création et l'exploitation d'un système de vidéosurveillance ne sont licites que si, cumulativement, la vidéosurveillance est propre et nécessaire à garantir la sécurité des personnes et des biens se trouvant dans ou à proximité immédiate de lieux publics ou affectés à l'activité d'institutions publiques, en prévenant la commission d'agressions ou de déprédations et en contribuant à l'établissement des infractions commises le cas échéant (let. a), l'existence d'un système de vidéosurveillance est signalée de manière adéquate au public et au personnel des institutions (let. b), le champ de la surveillance est limité au périmètre nécessaire à l'accomplissement de celle-ci (let. c), dans l'accomplissement de leurs activités à leur poste de travail, les membres du personnel des institutions publiques n'entrent pas dans le champ de vision des caméras ou, à défaut, sont rendus d'emblée non identifiables par un procédé technique (let. d). L'éventuel enregistrement de données résultant de la surveillance doit être détruit en principe dans un délai de sept jours, ce délai pouvant être porté à trois mois en cas d'atteinte avérée aux personnes ou aux biens et, en cas d'ouverture d'une information pénale, jusqu'à l'issue de la procédure (art. 42 al. 2 LIPAD). Selon l'art. 42 al. 3 LIPAD, les responsables des institutions prennent les mesures organisationnelles et techniques appropriées afin de limiter le visionnement des données, enregistrées ou non, à un cercle restreint de personnes dûment autorisées, dont la liste doit être régulièrement tenue à jour et communiquée au préposé cantonal (let. a), garantir la sécurité des installations de surveillance et des données éventuellement enregistrées (let. b).

c. L'art. 23 Cst., de même que les art. 11 CEDH et 31 Cst-GE, garantissent la liberté d'association (al. 1), toute personne ayant le droit de créer des associations,

d'y adhérer ou d'y appartenir et de participer aux activités associatives (al. 2). Cette liberté interdit non seulement les mesures qui visent à l'entraver directement, mais également les obstacles indirects à son épanouissement, tels que l'obligation faite à un individu de révéler sa participation ou à une association de publier la liste de ses adhérents (ATF 140 I 201 consid. 6.5.2 ; 97 II 97 consid. 3).

La liberté syndicale garantie par l'art. 28 al. 1 Cst., également consacrée par les art. 11 CEDH et. 36 Cst-GE, prévoit que les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer ou non. Tandis que la liberté syndicale individuelle donne au particulier le droit de contribuer à la création d'un syndicat, d'adhérer à un syndicat ou de participer à son activité, de ne pas y adhérer ou d'en sortir, la liberté syndicale collective garantit au syndicat la possibilité d'exister et d'agir en tant que tel, en défendant les intérêts de ses membres. Elle implique notamment le droit de participer à des négociations collectives et de conclure des conventions collectives (ATF 140 I 257 consid. 5.1 ; 129 I 113 consid. 1.3 ; ACST/6/2016 précité consid. 5c).

d. Selon l'art. 8 al. 1 Cst., tous les êtres humains sont égaux en droit, l'art. 15 al. 1 Cst-GE contenant une garantie similaire. Selon la jurisprudence, une décision ou un arrêté viole ce principe lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1 ; 140 I 77 consid. 5.1 ; 137 V 334 consid. 6.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_779/2015 précité consid. 9.2). La question de savoir s'il existe un motif raisonnable pour une distinction peut recevoir des réponses différentes suivant les époques et les idées dominantes. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes (ATF 137 I 167 consid. 3.5 ; 136 I 1 consid. 4.1 ; 127 I 185 consid. 5).

6. a. Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale qui doit être de rang législatif en cas de restriction grave (al. 1) ; elle doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3), sans violer l'essence du droit en question (al. 4).

Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise (ATF 140 I 168 consid. 4 ; 119 Ia 362 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_223/2014 précité consid. 4.1). Lorsque la restriction n'est pas grave, la base légale sur laquelle elle se fonde ne doit pas nécessairement être prévue par une loi, mais peut se trouver dans des actes de rang inférieur ou dans une clause générale (ATF 131 I 333 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_862/2015 précité consid. 4.2.1). Savoir si une restriction à un droit fondamental est grave s'apprécie en fonction de critères objectifs (ATF 139 I 280 consid. 5.2).

L'exigence de la densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 140 I 381 consid. 4.4 ; 123 I 112 consid. 7a), l'imprécision des normes pouvant au surplus être compensée dans une certaine mesure par des garanties de procédure (ATF 132 I 49 consid. 6.2 ; 109 Ia 273 consid. 4d). En matière de droit de police, l'exigence de précision de la règle se heurte généralement à des difficultés particulières en raison de la spécificité du domaine à réglementer, dans la mesure où la mission de la police et les notions de sécurité et d'ordre publics ne peuvent pas véritablement être décrites de façon abstraite. Dans ce domaine, il est donc difficile d'édicter des normes précises, tant du point de vue des conditions d'application que du point de vue des mesures de police envisageables (ATF 140 I 381 consid. 4.4 ; 136 I 87 consid. 3.1 ; 132 I 49 consid. 6.2 et 6.3). De plus, en raison de la subordination hiérarchique propre à l'activité et à la structure de l'État, les employés de celui-ci se trouvent dans un rapport de droit spécial avec leur employeur. Leurs obligations n'ont ainsi pas à être énumérées de façon précise et exhaustive, la loi se contentant en général de formulations vagues. Inhérente à la notion d'employé de l'État, l'obligation de fidélité peut ainsi justifier certaines atteintes aux libertés des collaborateurs de l'État, sans que cela ne nécessite une base légale précise. Les activités accessoires peuvent dès lors être prohibées par voie réglementaire ou décisionnelle lorsqu'elles se révèlent contraires à l'accomplissement des tâches officielles, le droit cantonal pouvant prévoir un régime d'autorisation dans le cadre duquel l'autorité doit tenir compte de la position de l'intéressé dans l'administration et des besoins du service (arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 du 27 janvier 2015 consid. 2.6).

Par ailleurs, le principe de la légalité trouve en droit disciplinaire une application différenciée. Il s'applique ainsi strictement aux sanctions, en ce sens que l'autorité ne peut pas infliger une sanction qui n'est pas prévue par la loi. En

revanche, en ce qui concerne la définition des manquements susceptibles d'entraîner des sanctions, les clauses générales satisfont à l'exigence de légalité (arrêts du Tribunal fédéral 2C_406/2015 du 6 novembre 2015 consid. 2.4.2 ; 2C_268/2010 du 18 juin 2010 consid. 5.1). En effet, la mesure disciplinaire n'a pas en premier lieu pour but d'infliger une peine, mais de maintenir l'ordre à l'intérieur du groupe de personnes auquel il s'applique. Il en va ainsi des membres de la fonction publique, qui se trouvent dans un rapport particulier avec l'État (arrêt du Tribunal fédéral 2C_406/2015 précité consid. 2.4.2).

b. La restriction doit ensuite être justifiée par un motif tenant à l'ordre public, qui vise à sauvegarder la sécurité, la tranquillité, la santé et la moralité publiques, ainsi que la bonne foi dans les affaires (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3^{ème} édition, 2013, p. 99 n. 217).

c. Pour être conforme au principe de la proportionnalité, la restriction doit enfin être apte à atteindre le but visé, lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive ; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 142 I 76 consid. 3.5.1 ; 137 I 167 consid. 3.6 ; 136 I 197 consid. 4.4.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_779/2015 précité consid. 10.2 ; 2C_862/2015 précité consid. 4.2.3).

7. Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti au moins implicitement par toutes les constitutions cantonales ; à Genève, il l'est même explicitement par l'art. 2 al. 2 Cst-GE. Il impose le respect des compétences établies par la Cst. et interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. En particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; 138 I 196 consid. 4.1 ; 134 I 322 consid. 2.2 ; 130 I 1 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 précité consid. 2.2). Cette règle connaît des exceptions s'agissant en particulier de compétences législatives déléguées à l'exécutif ou découlant directement de la Cst. Ainsi en droit fédéral, l'art. 164 al. 1 Cst. prévoit que doivent faire l'objet d'une législation formelle les règles de droit importantes, soit en particulier les dispositions fondamentales relatives à la restriction des droits constitutionnels (let. b) et aux droits et obligations des personnes (let. c). Une loi formelle peut prévoir une délégation législative, à moins que la Cst. ne l'exclue (al. 2).

De manière générale, les règles organisationnelles ainsi que celles accordant un droit ou des avantages à l'administré ou au citoyen peuvent figurer dans un règlement. Il en va en particulier ainsi des règles concernant le fonctionnement interne de l'administration, qui ne créent aucune obligation pour les tiers et peuvent ainsi se fonder sur une disposition constitutionnelle conférant la

compétence à l'exécutif d'exécuter les lois. En revanche, dès qu'il y a des obligations, des contraintes ou des interdictions, une loi adoptée par le parlement est en principe nécessaire. La loi ne peut et ne doit pas contenir tous les détails, mais seulement les règles essentielles et les principaux droits et obligations, la mise en œuvre, soit l'exécution, étant, quant à elle, de la compétence de l'exécutif (David HOFMANN/Fabien WAELTI [éd.], *Actualités juridiques de droit public* 2013, 2013, p. 142).

À Genève, alors que le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif (art. 80 Cst-GE), le Conseil d'État exerce le pouvoir exécutif (art. 101 Cst-GE). L'art. 106 al. 1 Cst-GE prévoit en particulier que le Conseil d'État organise l'administration cantonale en départements et la dirige, de sorte qu'il en est le « patron » (David HOFMANN/Fabien WAELTI [éd.], *op. cit.*, p. 134). En outre, selon l'art. 109 al. 4 Cst-GE, le Conseil d'État promulgue les lois, est chargé de leur exécution et prend à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires. Le Conseil d'État peut ainsi adopter des normes d'exécution, secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire (David HOFMANN/Fabien WAELTI [éd.], *op. cit.*, p. 140). Celles-ci peuvent établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes. Elles ne peuvent en revanche pas, à moins d'une délégation expresse, poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi (ATF 134 I 313 consid. 5.3 ; 130 I 140 consid. 5.1 ; 129 V 95 consid. 2.1 ; 124 I 127 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_251/2014 précité consid. 2.2).

Pour le surplus, c'est à la lumière des principes constitutionnels généraux qu'il y a lieu de définir les limites de l'activité réglementaire du Conseil d'État. Bien que cela ne soit pas expressément prévu par la constitution cantonale, le Conseil d'État peut adopter des ordonnances de substitution dépendantes, lorsque le législateur le met au bénéfice d'une délégation législative, pour autant que celle-ci figure dans une loi au sens formel et que le cadre de la délégation, qui doit être clairement défini, ne soit pas dépassé (ATF 132 I 7 consid. 2.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_744/2014 du 23 mars 2016 consid. 7 ; 1C_251/2014 précité consid. 2.2). Les règles les plus importantes doivent en tout cas figurer dans la loi (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; 130 I 1 consid. 3.4.2).

8. a. L'art. 1 al. 3 LPol énumère les missions de la police, qui consistent à assurer l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics (let. a), prévenir la commission d'infractions et veiller au respect des lois, en particulier selon les priorités émises conjointement par le Conseil d'État et le Ministère public (let. b), exercer la police judiciaire (let. c), exécuter les décisions des autorités judiciaires et administratives (let. d), coordonner les préparatifs et la conduite opérationnelle en cas de situation exceptionnelle en vue de protéger la population, les infrastructures et les

conditions d'existence (let. e) et exercer les actes de police administrative qui ne sont pas dévolus à d'autres autorités (let. f).

b. La police est organisée militairement et est dirigée par un commandant de la police (ci-après : commandant) nommé par le Conseil d'État (art. 4 LPol). Selon l'art. 6 LPol, d'un point de vue structurel, elle comprend les services d'appui que sont (let. a) : la direction des services d'état-major (ch. 1), la direction de la stratégie (ch. 2), la direction des ressources humaines (ch. 3), la direction du support et de la logistique (ch. 4), la direction des finances (ch. 5) ; les services opérationnels que sont (let. b) : la direction des opérations (ch. 6), police-secours (ch. 7), la police judiciaire (ch. 8), la police de proximité (ch. 9), la police internationale (ch. 10), la police routière (ch. 11) ; les commissaires de police (let. c). Dans ce cadre, l'art. 15 LPol précise que police-secours, la police de proximité, la police internationale et la police routière constituent des services de gendarmerie dont le personnel, sauf dispositions contraires, porte l'uniforme.

Il ressort des travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de la LPol, laquelle visait à opérer une refonte complète de l'aLPol (exposé des motifs relatif au PL 11228 du 19 juin 2013 [ci-après : exposé des motifs], p. 21), que l'un des points centraux de la réforme était la constitution, en lieu et place des trois unités opérationnelles qu'étaient la gendarmerie, la police judiciaire et la police de la sécurité internationale, de plusieurs services opérationnels, qui signifiaient la suppression de la gendarmerie en tant qu'unité constituée. Le terme de « gendarmerie » n'était toutefois pas totalement supprimé, pour s'appliquer aux unités servant en uniforme. Par ailleurs, l'appellation « gendarme » pour les services opérationnels en uniforme et « inspecteur » pour la police judiciaire était conservée (exposé des motifs, p. 23 s ; rapport de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le PL 11228 du 10 juin 2014 [ci-après : rapport], p. 7).

Lors des débats en commission, l'amendement à l'art. 15 LPol visant à remplacer « des » services de gendarmerie par « les » services de gendarmerie a été refusé. Selon le Conseiller d'État, dès lors que la gendarmerie en tant que corps constitué n'existait plus, le fait d'introduire dans la loi un terme laissant penser à l'exhaustivité allait à l'encontre de ce principe, alors qu'un pronom (recte : un article) indéfini permettait de dire qu'on parlait du port de l'uniforme de gendarmerie, ce terme devant se comprendre dans une acception générique. Avec cette nouvelle structure, la police accomplissait cinq grandes missions qui correspondaient à cinq domaines de compétences, à l'intérieur desquels certains membres du personnel portaient l'uniforme, d'autres pas (rapport, p. 68 s).

c. S'agissant de son organisation territoriale, l'art. 16 LPol prévoit que la police agit sur l'ensemble du territoire cantonal (al. 1). En vertu de traités ou d'accords internationaux, de la législation fédérale, de concordats intercantonaux ou de conventions, elle est appelée à intervenir à l'extérieur du territoire cantonal et à collaborer avec d'autres forces de police, y compris pour des faits qui ne

concerneraient pas le territoire genevois (al. 2). Le département veille en outre au développement de collaborations avec le réseau national de sécurité et les forces de police d'autres pays, de la Confédération ou d'autres cantons, notamment dans les domaines du maintien de l'ordre, des interventions, de la police judiciaire, de l'analyse criminelle et de la formation (art. 17 LPol).

d. Le deuxième chapitre de la LPol est consacré au statut du personnel. Ainsi, selon l'art. 18 al. 1 LPol, le personnel de la police est soumis à la LPAC et à ses dispositions d'application, sous réserve des dispositions particulières de la LPol.

Selon les travaux préparatoires, sauf s'agissant des spécificités du métier de policier, les règles générales valables pour la fonction publique devaient trouver application, comme c'était déjà le cas sous l'empire de l'aLPol, le PL 11228 contenant un tel rappel (exposé des motifs, p. 33). L'art. 18 LPol reprenait le même mécanisme que l'aLPol. Ainsi, lorsque la loi spéciale ne s'appliquait pas, il convenait de se référer à la LPAC en tant que loi générale, le Conseil d'État étant chargé, par voie réglementaire, de mettre en pratique sans ambiguïté le rapport entre ces deux textes (rapport, p. 23).

Entendus en commission, les syndicats ont fait savoir que le statut de policier, dont le métier n'était pas assimilable à celui du « fonctionnaire lambda », devait être principalement lié à la LPol et à titre d'exception seulement à la LPAC. Ils souhaitaient ainsi que l'art. 18 LPol prévoie la soumission du personnel de la police à la LPol, sous réserve de certaines conditions particulières à la LPAC (rapport, p. 22 s).

e. L'art. 19 al. 1 LPol définit les trois catégories de personnel de la police, qui comprend les policiers (let. a), les ASP (let. b), le personnel administratif (let. c). Le statut des ASP ainsi que du personnel administratif doté de pouvoirs d'autorité fait, quant à lui, l'objet d'un règlement du Conseil d'État (art. 19 al. 3 LPol).

Il est par ailleurs institué une commission du personnel dont les membres représentent équitablement les intérêts de l'ensemble de celle-ci (art. 20 al. 1 LPol). Le Conseil d'État fixe le nombre des membres de la commission, les modalités de l'élection à celle-ci et son mode de fonctionnement (art. 20 al. 2 LPol). Cette disposition a été introduite lors des débats au parlement en vue de garantir, en tout temps et en toutes circonstances, le dialogue institutionnel entre la base, toutes catégories de personnel confondues, la direction de la police et le magistrat de tutelle, en particulier du fait qu'il ne se justifiait pas de baser le dialogue exclusivement sur les échanges entre les syndicats, lesquels ne représentaient pas toutes les catégories de personnel travaillant au sein du corps de police. L'institution de la commission visait ainsi à ouvrir la représentativité à l'ensemble du personnel au sein de cette commission et garantir un dialogue permanent avec l'intégralité des catégories de personnel au sein de la police, de manière à éviter les blocages. Il s'agissait également de réparer une inégalité,

puisque une catégorie de fonctionnaires n'était pas représentée par les syndicats, à savoir les ASP de troisième niveau et le personnel administratif (MGC, séance du 9 septembre 2014 à 17h concernant le PL 11228-A).

f. Les art. 21 ss LPol définissent un certain nombre d'obligations à charge des membres du personnel de la police. Ainsi, selon l'art. 21 LPol, pour les besoins du service, l'autorité peut faire appel en tout temps au personnel de la police. Celui-ci intervient conformément aux instructions reçues, même si ses membres ne sont pas de service (al. 1). En cas de nécessité, le département peut momentanément suspendre tous les congés et jours de repos (al. 2).

Selon les travaux préparatoires, en cas d'événement exceptionnel, les effectifs devaient être rapidement mobilisés, y compris en faisant appel au personnel qui n'était pas en service et, en cas de besoin impérieux, les congés et jours de repos pouvaient être suspendus sur décision de l'autorité supérieure, soit le département (exposé des motifs, p. 43).

g. L'art. 23 LPol, qui traite de l'activité hors service, prévoit que les membres du personnel de la police ne peuvent exercer une activité incompatible avec la dignité de leur fonction ou qui peut porter préjudice à l'accomplissement des devoirs de service (al. 1). Ils ne peuvent exercer aucune activité rémunérée sans l'autorisation du chef du département (al. 2). Par ailleurs, le personnel de la police est tenu à un strict devoir de réserve (art. 24 al. 1 LPol). Il est tenu au secret pour toutes les informations dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions, l'obligation de garder le secret subsistant après la cessation des rapports de service (art. 24 al. 2 et 4 LPol).

L'aLPol contenait déjà une disposition soumettant à autorisation l'exercice d'une activité étrangère au service, qui ne donnait pas lieu à d'innombrables demandes ni litiges. L'art. 23 LPol se justifiait, le policier étant bien plus qu'un simple fonctionnaire, avec un impératif élevé de dignité. Selon ses choix et actes personnels, un policier risquait en particulier d'engager la crédibilité de son activité principale. Dans ce cadre, le fait de simplement informer le Conseil d'État de l'exercice d'une activité hors service était insuffisant, cette autorité devant avoir la possibilité de dire que l'activité en cause n'était pas digne de la fonction de policier (rapport, p. 84).

L'art. 23 LPol, tel que figurant dans le projet du Conseil d'État déposé le 19 juin 2013, avant d'être amendé, était toutefois formulé de manière différente et prévoyait qu'en raison de l'impératif de dignité attaché à leur fonction, les membres du personnel de la police ne pouvaient, sans l'autorisation du chef du département, exercer une activité étrangère à leur service, même à titre bénévole. Selon l'exposé des motifs y relatif, pour des raisons de compatibilité avec une fonction dans le cadre des activités de police et la dignité qui y était attachée, l'exercice d'une autre activité, qu'elle soit professionnelle ou accessoire,

rémunérée ou non, devait être soumis à l'autorisation d'une autorité supérieure, en l'occurrence le chef du département (exposé des motifs, p. 43).

h. Au titre des droits particuliers, l'art. 26 LPol précise que le Conseil d'État détermine par règlement la nature et le montant des indemnités et compensations auxquelles ont droit les différentes catégories de personnel.

Selon les travaux préparatoires, les acquis sociaux, comme le paiement des primes d'assurance-maladie ou la participation aux frais médicaux, devaient être maintenus par la LPol, laquelle ne contenait toutefois plus la liste des indemnités de compensation, qui devaient faire l'objet d'un règlement (exposé des motifs, p. 44 ; rapport, p. 89 s).

i. Aux termes de l'art. 32 al. 1 LPol, une école de formation est organisée pour les candidats aux fonctions de policier et d'ASP. L'art. 20 al. 1 RGPPol précise que pour exercer la fonction de policier, il est indispensable d'avoir suivi avec succès une école de police et obtenu le brevet fédéral de policier. La formation initiale se compose d'une phase académique et d'une phase pratique (art. 22 al. 3 RGPPol). Au terme de l'école, les policiers en formation doivent encore suivre plusieurs stages pratiques dans les services opérationnels (art. 25 al. 1 RGPPol).

j. S'agissant des sanctions disciplinaires, l'art. 38 LPol prévoit que le chef du département et le commandant peuvent en tout temps ordonner l'ouverture d'une enquête administrative. La personne intéressée en est immédiatement informée (al. 1). Lors de l'enquête, la personne concernée doit être entendue par le commandant ou par un chef de service désigné par lui et est invitée à se déterminer sur les faits qui lui sont reprochés et peut se faire assister d'une personne de son choix (al. 2). Aux termes de l'art. 39 LPol, Dans l'attente du résultat de l'enquête administrative ou de l'issue de la procédure pénale, l'autorité compétente peut suspendre le membre du personnel auquel est reprochée une faute de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'implique l'exercice de sa fonction (art. 39 al. 1 LPol).

Selon les travaux préparatoires, la LPol prévoyait que l'autorité compétente, à savoir le chef du département ou le commandant, pouvait également prononcer la suspension pour enquête, en lieu et place du Conseil d'État, de manière à simplifier la procédure (exposé des motifs, p. 48).

k. À la fin des rapports de service, l'art. 44 LPol prévoit que les membres du personnel de la police doivent s'abstenir, pendant une durée de trois ans à dater de la fin des rapports de service, d'exercer sur le territoire du canton de Genève, pour leur compte ou pour celui de tiers, les professions d'agent de sécurité au sens du concordat sur les entreprises de sécurité du 18 octobre 1996 (CES - I 2 14) et d'agent de renseignements au sens de la loi sur les agents intermédiaires du

20 mai 1950 (LAIInt - I 2 12). Celui qui contrevient à cette disposition sera puni de l'amende.

l. Aux termes de l'art. 61 LPol, les postes de police et les locaux de la police judiciaire sont équipés de caméras, à l'exception des locaux utilisés exclusivement par le personnel de police (al. 1). Les images filmées sont conservées durant cent jours avant d'être détruites, sauf décision émanant d'une autorité compétente par laquelle ce délai est prolongé (al. 2).

Selon les travaux préparatoires, certains postes et locaux de police étaient déjà équipés d'installations de vidéosurveillance, cette situation devant être généralisée s'agissant des lieux auxquels les justiciables avaient accès, dans lesquels ils pouvaient être retenus, interrogés et soumis aux diverses opérations d'enquête qui découlaient de l'accomplissement des missions de la police. L'objectif poursuivi était d'une part de prévenir la commission d'actes interdits lors des opérations de police et, d'autre part, de disposer d'un moyen de preuve objectif en cas de suspicion de commission d'une infraction ou d'un dépôt de plainte, tant de la part des membres de la police que des justiciables. Les images recueillies pouvaient ainsi permettre tantôt de confondre, tantôt de disculper la personne à l'encontre de laquelle des soupçons s'étaient élevés. Le délai de conservation de cent jours devait permettre de garantir que les images soient disponibles au terme des trois mois durant lesquels une plainte pouvait valablement être déposée. Faute d'une décision contraire d'une autorité compétente, en particulier celle en charge d'une enquête pénale ou administrative, les images étaient irrémédiablement détruites au terme du délai légal (exposé des motifs, p. 61). La vidéosurveillance n'avait pas pour vocation d'être dirigée contre les policiers mais bien de dissuader la commission d'infractions de la part du justiciable et il n'était en aucun cas question de filmer les policiers dans leurs bureaux, à la cafétéria ou aux toilettes (rapport, pp. 29 et 130). La vidéosurveillance poursuivait un but préventif, comme dans les trams ou les trains, les caméras ayant un rôle dissuasif. Dans les locaux déjà équipés de caméras, moins de déprédations et d'automutilation de la part du justiciable avaient en outre été constatées. La vidéosurveillance permettait également à la justice de statuer de façon plus satisfaisante et plus rapide, en mettant à disposition des enquêteurs des moyens de preuve objectifs (rapport, p. 61).

m. Le Conseil d'État édicte les règlements nécessaires à l'application de la loi, ainsi que les tarifs relatifs aux émoluments et frais découlant de l'intervention de la police (art. 64 LPol).

Au titre des dispositions transitoires, l'art. 67 al. 1 LPol prévoit que jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle grille salariale ayant fait l'objet d'une négociation avec les organisations représentatives du personnel, les éléments suivants, tels que prévus en faveur des policiers par les art. 47 à 52 aLPol sont maintenus, à savoir l'indemnité pour risques inhérents à la fonction (let. a) et

l'assurance maladie (let. b). Ces éléments ont été introduits dans les dispositions transitoires lors des débats au parlement afin de ne pas traiter des aspects salariaux au sein de la LPol, mais également de tenir compte des négociations avec les partenaires sociaux, l'art. 67 al. 1 LPol réintégrant la prime de risque, qui avait été oubliée dans le projet présenté et la question de l'assurance-maladie (MGC, séance du 9 septembre 2014 à 17h00).

9. a. En l'espèce, les recourants critiquent plusieurs dispositions du ROPol et du RGPPol en tant qu'elles seraient contraires à la liberté personnelle, à la garantie de la vie privée et familiale, à la liberté d'association et syndicale ou encore au principe d'égalité de traitement, et qu'elles ne respecteraient pas non plus le principe de la légalité sous ses différents aspects, à défaut d'assise dans la LPol, en particulier sous l'angle de l'exigence de la base légale s'agissant plus spécialement de l'art. 8 al. 4 ROPol, dès lors qu'en cas d'admission du recours dans la cause n° A/863/2016 et, par voie de conséquence d'annulation de l'art. 23 al. 2 LPol, la disposition litigieuse dans le cadre de la présente procédure devrait également être annulée, à défaut de base légale. La chambre de céans ayant toutefois, par arrêt de ce jour, rejeté le recours des recourants dans la cause n° A/863/2016 en tant qu'il était en particulier dirigé contre l'art. 23 al. 2 LPol, à l'exception de l'art. 44 LPol qui a été annulé, le grief des recourants tombe à faux sur ce point, de sorte que la disposition litigieuse dans le cadre du présent recours sera examinée à l'aune de ce dernier arrêt.
- b. Les recourants soutiennent que l'art. 6 al. 1 à 3 ROPol est contraire à l'art. 15 LPol en tant qu'il élargit le champ d'application de cette disposition.

Ils ne sauraient toutefois être suivis sur ce point. En effet, il ressort des travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de l'art. 15 LPol que cette disposition n'avait pas pour vocation de procéder à une énumération exhaustive, un amendement visant à remplacer « des » services de gendarmerie par « les » services de gendarmerie ayant été refusé pour ce motif. Cette réforme s'inscrit dans la volonté du législateur de dissoudre les trois unités qu'étaient la gendarmerie, la police judiciaire et la police de la sécurité internationale pour les remplacer par plusieurs services opérationnels, tout en conservant les termes de « gendarme », qui devait s'appliquer aux services opérationnels en uniforme, et d'« inspecteur » pour le personnel de la police judiciaire. Ainsi, puisque la gendarmerie en tant que corps constitué ne devait plus exister, il ne se justifiait pas d'introduire dans la loi un terme laissant penser à l'exhaustivité. Le législateur n'avait pas non plus pour intention de généraliser le port de l'uniforme à la police dans son ensemble, dès lors que la nouvelle structure de la police se subdivisait en cinq domaines de compétences, à l'intérieur desquels certains membres du personnel portaient l'uniforme et d'autres ne le portaient pas.

L'art. 6 al. 1 et 3 ROPol s'inscrit dans ce cadre, en permettant au commandant d'ordonner le port de l'uniforme dans d'autres services que ceux

mentionnés à l'art. 15 LPol, ainsi que par les officiers supérieurs lors d'autres événements, sans qu'il ne puisse être déduit de cette disposition, comme précédemment mentionné, que les agents en « civil », notamment ceux de la police judiciaire, seraient désormais soumis à cette obligation. Le Conseil d'État l'a d'ailleurs indiqué à plusieurs reprises lors des travaux préparatoires relatifs à la LPol, le répétant également dans ses écritures devant la chambre de céans.

c. Les requérants allèguent que l'art. 8 al. 4 ROPol contrevient à la liberté personnelle, à la protection de la vie privée et familiale ainsi qu'aux libertés d'association et syndicale en soumettant à l'autorisation du chef du département l'exercice de toute activité hors service rémunérée.

Les requérants se méprennent toutefois sur le sens et la portée de cette disposition, dont la teneur reprend au demeurant la lettre de l'art. 23 al. 2 LPol qui prévoit que les membres du personnel de la police ne peuvent exercer aucune activité rémunérée sans l'autorisation du chef du département, en omettant de lire l'art. 8 ROPol dans son ensemble. Cette dernière disposition distingue ainsi les activités hors service non rémunérées, au sujet desquelles la hiérarchie doit être informée en cas de doute de leur compatibilité avec la dignité de la fonction ou l'accomplissement des devoirs de service, de celles qui le sont et doivent, à ce titre, faire l'objet d'une autorisation de la part du chef du département. Elle ne saurait dès lors s'appliquer, comme le soutiennent les requérants, à toute activité hors service, même à titre bénévole, la perception d'un défraiement ne pouvant être considérée comme une rémunération. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'entend l'appliquer l'autorité intimée, comme elle l'a expliqué dans ses écritures devant la chambre de céans et déjà dans sa réponse au GAP du 9 mars 2016, dont les termes ne sauraient être interprétés différemment, étant précisé que la confusion des requérants peut venir du fait que l'art. 23 LPol, dans sa version originelle, n'opérait aucune distinction en fonction du type d'activité envisagé, rémunérée ou non.

L'on ne saurait dans ces circonstances et à ce stade parler d'ingérence dans les garanties constitutionnelles invoquées par les requérants. À supposer toutefois que tel soit le cas, la disposition litigieuse poursuit un but d'intérêt public important, comme l'indiquent les travaux préparatoires relatifs à la LPol, en particulier le fait de ne pas engager la crédibilité de l'activité de policier, et concrétise l'un des aspects du devoir de réserve et de fidélité des fonctionnaires de police, soumis à un impératif accru de dignité en raison de leurs fonctions et missions particulières. Une telle restriction apparaît également conforme au principe de proportionnalité, puisqu'elle est limitée à la poursuite d'une activité rémunérée, comme précédemment indiqué.

Rien n'indique non plus que le chef du département, comme le soutiennent les requérants, ferait usage de son « pouvoir » pour exercer « sans limite son contrôle » sur les activités des policiers, dès lors que cette autorité, à l'instar de

toute autorité administrative, est tenue au respect des principes fondamentaux que sont ceux de la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire. Le fait que l'autorité intimée n'ait pas fait suite aux propositions des syndicats lors des travaux ayant conduit à l'adoption du ROPol n'y change rien et ne saurait conduire à une telle conclusion. L'autorité intimée a d'ailleurs indiqué dans ses écritures devant la chambre de céans que la disposition litigieuse n'était pas fondamentalement différente de celle jusque-là en vigueur, dont l'application ne donnait pas lieu à controverse et qu'il en irait de même de la nouvelle.

d. Les recourants prétendent que l'art. 9 al. 1 et 2 ROPol consacre une violation de leur liberté économique sous l'angle du libre choix de la profession et du libre accès à une activité économique. Il n'y a toutefois pas lieu de procéder à un examen plus détaillé de ce grief, dans la mesure où la disposition litigieuse se fonde sur l'art. 44 LPol, qui impose aux membres du personnel de la police de s'abstenir pendant une durée de trois ans à dater de la fin des rapports de service d'exercer sur le territoire du canton les professions d'agents de sécurité et de renseignements, article que la chambre de céans a jugé contraire à la liberté économique dans la cause n° A/863/2016 et a annulé en conséquence. Ainsi, puisque l'art. 9 ROPol, qui prévoit le prononcé d'une amende en cas de violation de l'art. 44 LPol, ne peut plus se fonder sur aucune disposition légale, il doit également être annulé, de sorte que le recours sera admis sur ce point.

e. Selon les recourants, l'art. 20 al. 3 ROPol contreviendrait à la garantie de la sphère privée en tant qu'il laisserait à l'arbitraire du commandant ou d'un membre de l'état-major la faculté de visionner les images sauvegardées par le dispositif de vidéosurveillance dans un but disciplinaire.

Les recourants ne sauraient toutefois être suivis dans leur raisonnement, qui ne ressort ni du texte des dispositions régissant la vidéosurveillance dans leur ensemble, ni des travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de l'art. 61 LPol.

En effet, l'art. 20 al. 3 ROPol ne saurait être interprété sans prendre en compte l'art. 61 LPol, lequel limite d'une part les lieux dans lesquels les dispositifs de vidéosurveillance sont installés, en interdisant ceux exclusivement utilisés par le personnel de police, et d'autre part la durée de conservation des images filmées, de cent jours sauf décision émanant d'une autorité compétente.

Ces principes sont concrétisés par les art. 19 et 20 ROPol, qui fixent les conditions et les limites de la vidéosurveillance. L'art. 19 al. 2, 3 et 4 ROPol interdit en particulier l'utilisation de la vidéosurveillance aux fins de contrôle en temps réel des activités du personnel, ne permet pas la surveillance des locaux strictement réservés au personnel et prévoit la prise des mesures nécessaires afin que les membres du personnel ne se trouvent pas de manière permanente dans le

champ de prise de vue des caméras. Ces dispositions limitent ainsi déjà les images enregistrées pouvant par la suite être visionnées.

L'art. 20 ROPol doit également être lu dans son ensemble. Il limite en particulier l'enregistrement des images aux cas mentionnés à l'art. 20 al. 2 ROPol, qui ne sont pas conditionnés aux investigations entreprises en application du CPP, l'art. 20 al. 3 ROPol ne concernant que le visionnement des images ainsi sauvegardées, au vu des limitations précédemment énumérées. Cette dernière disposition ne permet en outre le visionnement de ces images que par les personnes expressément mentionnées, ce qui restreint également les possibilités d'y procéder et permet de sauvegarder la sphère privée du personnel de la police.

Le fait que les images filmées soient conservées durant cent jours avant d'être détruites, sauf décision émanant d'une autorité compétente par laquelle ce délai est prolongé, ne résulte au demeurant pas de la disposition litigieuse, mais de l'art. 61 al. 2 LPol, qui n'a pas été contesté par les recourants dans la cause n° A/863/2016 et que la chambre de céans ne saurait contrôler à titre préjudiciel dans le cadre du présent recours.

Une volonté de permettre au dispositif de vidéosurveillance d'être utilisé à seules fins disciplinaires, comme le soutiennent les recourants, ne résulte en outre pas des travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de l'art. 61 LPol. Au contraire, cette disposition poursuit un autre objectif, à savoir d'une part prévenir la commission d'actes interdits lors des opérations de police et d'autre part disposer d'un moyen de preuve en cas de suspicion de commission d'une infraction, ce qui constitue un intérêt public important, de sorte que la vidéosurveillance n'a pas vocation à être dirigée contre les policiers pour surveiller leur activité, sauf en cas d'accusations dirigées contre eux. Le fait que les autorités n'aient pas exclu l'utilisation des enregistrements à des fins disciplinaires, comme indiqué dans le procès-verbal du 10 février 2016, ne permet pas pour autant d'admettre une volonté de surveiller les policiers, au regard des limitations précédemment énumérées, mais s'inscrit dans le cadre fixé par l'art. 20 al. 2 ROPol.

Ainsi délimitée, la disposition litigieuse ne porte pas une atteinte injustifiée à la sphère privée des policiers, en particulier au regard de la jurisprudence susmentionnée, étant précisé que, contrairement aux allégués des recourants, le commandant ou un membre de l'état-major désigné par lui, comme le prévoit l'art. 20 al. 3 ROPol, ne saurait agir de manière discrétionnaire, dès lors qu'il est tenu au respect des principes fondamentaux applicables à toutes les autorités administratives, y compris l'interdiction de l'arbitraire. Au contraire, elle s'inscrit bien dans le cadre des missions de la police, telles qu'énumérées à l'art. 1 LPol.

f. Les recourants font grief à l'art. 2 al. 4 à 6 RGPPol et, par conséquent à l'art. 39 al. 3 let. b RGPPol, de violer leur liberté personnelle ainsi que la garantie

de leur vie privée et familiale en tant qu'il instituerait une sorte de travail sur appel, qui ne donnerait droit à aucune compensation financière, l'indemnité pour risque inhérents à la fonction ne pouvant remplir cette fonction.

Même à admettre que l'art. 2 al. 4 à 6 RGPPol puisse constituer une ingérence dans la vie privée et familiale des policiers en tant qu'ils peuvent être amenés à travailler durant les jours de congés planifiés, cette situation ne conduit pas pour autant à une violation de cette garantie.

Les recourants semblent d'abord reprocher aux dispositions litigieuses un manque de densité normative, dès lors qu'elles ne comportent ni de définition du terme « pour les besoins du service » ni ne fixent les conditions de modification des horaires planifiés. Les recourants perdent toutefois de vue que, s'agissant du premier grief, l'art. 2 al. 4 RGPPol reprend la teneur de l'art. 21 al. 1 LPol, qui prévoit que, pour les besoins du service, l'autorité peut faire appel en tout temps au personnel de la police, dispositions qu'ils n'ont pas contestée dans la cause n° A/863/2016. Par ailleurs, étant donné le rapport de droit spécial dans lequel ils se trouvent avec leur employeur, leurs obligations n'ont pas à être énumérées de manière précise et exhaustive, de sorte que la disposition litigieuse constitue une base réglementaire suffisante pour ce motif déjà. Il ressort en outre des explications du Conseil d'État devant la chambre de céans que celui-ci n'entend pas interpréter de manière extensive le terme « pour les besoins du service », mais exceptionnelle, ce qui résulte au demeurant de l'art. 21 LPol, dont les travaux préparatoires parlent d'« événements exceptionnels » et de « besoins impérieux ».

Pour les mêmes motifs, le deuxième grief doit également être écarté. En effet, il apparaît tout à fait admissible que les conditions de modification des horaires planifiés ne résultent pas du RGPPol, mais, comme actuellement, d'une directive interne. La chambre administrative a ainsi considéré que tel était le cas sous l'empire de l'aLPol, dans le cadre duquel le « MIOPE » précise la notion de temps de travail planifié et établit la règle permettant la modification des horaires planifiés (ATA/697/2016 du 23 août 2016).

Contrairement à ce que soutiennent ensuite les recourants, la modification des horaires de travail planifiés n'est pas laissée à l'arbitraire du commandant, lequel se doit de respecter les principes fondamentaux régissant toute activité administrative. L'art. 2 al. 5 RGPPol lui fait en outre obligation de consulter la commission, comprenant des représentants de celui-ci au sens de l'art. 20 LPol, ce qui constitue également une limite à la modification des horaires planifiés. Le fait que cette commission ait voix consultative n'y change rien, dès lors qu'elle est préalablement entendue, dans le cadre d'un processus respectueux des droits du personnel.

Par ailleurs, que les horaires planifiés qui sont modifiés ne donnent pas lieu à indemnisation ne signifie pas pour autant que cette possibilité soit plus souvent utilisée, la situation ne différant pas non plus de l'ancien droit sous cet angle.

Les dispositions litigieuses poursuivent ainsi un but d'intérêt public important, qui consiste à permettre une mobilisation rapide des troupes en cas d'événement exceptionnel ou de besoin impérieux, en vue d'assurer la protection de la sécurité publique. Elles respectent également le principe de proportionnalité, au regard des limites qu'elles contiennent, comme précédemment mentionné. Les éventuelles restrictions aux libertés invoquées par les recourants sont dès lors entièrement justifiées.

Les recourants se plaignent enfin de l'indemnité pour risques inhérents à la fonction, qui comprend le caractère imprévisible de la planification des horaires selon l'art. 39 al. 3 let. b RGPPol. L'on peine toutefois à comprendre en quoi cette disposition serait contraire à leurs droits, ainsi qu'aux prétendus droits acquis qu'ils semblent tirer en lien avec l'indemnité pour risques inhérents à la fonction, dont le contenu reprend presque à l'identique les termes du courriel de l'OPE du 20 août 2010 produit à l'appui de leur recours, soit les éléments en rapport direct avec le tort moral généré par la suppression des congés et des jours de repos lors d'événements d'envergure, l'arythmie due aux horaires irréguliers, les risques professionnels dus à la violence et l'entretien des vêtements de service. Le fait que cette indemnité recouvre également l'arythmie due « au caractère parfois imprévisible de la planification des horaires » ne saurait ainsi leur porter préjudice, la disposition en cause leur étant même plus favorable. Cette situation ne saurait, contrairement à ce qu'allèguent de manière non fondée les recourants, pas non plus permettre à l'autorité de modifier de manière soutenue les horaires planifiés pour les motifs précédemment énumérés.

g. Les recourants soutiennent que l'art. 5 al. 2 RGPPol intègre une atteinte à leur sphère privée qui ne repose sur aucune base légale.

Ils oublient toutefois la teneur des art. 16 et 17 LPol, qui prévoient d'une part l'intervention de la police à l'extérieur du territoire cantonal et la collaboration avec d'autres forces de police, y compris pour des faits ne concernant pas le territoire genevois, et, d'autre part, le développement de collaborations avec les forces de police d'autres pays, de la Confédération ou d'autres cantons, notamment dans le domaine du maintien de l'ordre, des interventions, de la police judiciaire, de l'analyse criminelle et de la formation. La disposition litigieuse s'inscrit bien dans ce cadre, puisqu'elle permet une affectation hors canton du personnel de la police, en Suisse ou à l'étranger, pour des missions spécifiques et ponctuelles.

Bien que les art. 16 et 17 LPol ne précisent pas les modalités de l'affectation hors canton, ils constituent néanmoins des bases légales suffisantes permettant au

Conseil d'État de la prévoir par voie réglementaire, étant donné le rapport de droit spécial unissant les policiers à l'État, leur employeur, et que leurs obligations n'ont pas à être énumérées de façon précise et exhaustive, la loi pouvant se contenter d'une formulation vague, comme celle ci-dessus mentionnée.

Outre la limite fixée à l'art. 5 al. 1 RGPPol, qui prévoit le travail hors canton dans le cadre de missions spécifiques et ponctuelles seulement, l'art. 5 al. 2 RGPPol le restreint quant à sa durée, en prévoyant que seule une affectation de quatre semaines peut se faire sans l'accord du membre du personnel concerné. L'atteinte à la vie privée des policiers est ainsi limitée sous ces deux angles. Le fait que le consentement du membre du personnel concerné ne soit pas requis pour une affectation hors canton jusqu'à quatre semaines n'y change rien, ce d'autant que le Conseil d'État a expliqué ne faire application de cette disposition que pour des événements précis, comme le forum économique de Davos, et que la nouvelle disposition constituait une amélioration, du point de vue des droits du personnel, par rapport à l'aLPol, qui ne fixait aucune limite à l'activité hors canton. Les syndicats ont d'ailleurs signifié leur accord à la formulation de l'art. 5 al. 2 RGPPol, souhaitant voir le terme « un mois », initialement proposé par le Conseil d'État, remplacé par celui de « quatre semaines d'affilée », avant de se rétracter. La restriction à la vie privée des membres du personnel de la police se révèle ainsi conforme au principe de proportionnalité.

h. Selon les recourants, le terme « ou un officier » figurant à l'art. 16 al. 2 RGPPol serait contraire à l'art. 38 al. 2 LPol, lequel prévoit que la personne concernée par une enquête administrative doit être entendue par le commandant ou un chef de service.

La lecture de la disposition litigieuse ne permet toutefois pas d'arriver à une telle conclusion, dès lors qu'elle n'a pas trait à l'audition de la personne concernée par l'enquête et ne délègue ainsi pas cette compétence à une autorité autre que celle prévue à l'art. 38 al. 2 LPol. En effet, l'art. 16 al. 2 RGPPol règle la conduite de l'enquête, que le commandant peut conduire lui-même ou confier à un chef de service ou à un officier, ce qui ne signifie pas pour autant que le dernier nommé puisse auditionner la personne concernée, cette prérogative étant confiée, de par l'art. 38 al. 2 LPol, aux deux premiers, sauf si par hypothèse l'officier en question devait être simultanément chef de service.

C'est également dans ce sens que l'autorité intimée interprète la disposition litigieuse, en précisant, dans ses écritures devant la chambre de céans, que l'art. 38 al. 2 LPol ne se réfère qu'à l'obligation faite au commandant ou à un chef de service de procéder au moins une fois à l'audition de la personne concernée, question distincte de celle ayant trait à la conduite de l'enquête.

i. Les recourants critiquent les art. 17 al. 1 et 2, 24 al. 3 et 36 al. 3 RGPPol en tant qu'ils dérogent à la LPAC, en violation de l'art. 18 LPol, créant ainsi une inégalité de traitement avec les autres fonctionnaires de l'État.

Si l'art. 18 al. 1 LPol renvoie certes à l'application de la LPAC, il n'en réserve pas moins les dispositions particulières de la LPol, ce qui inclut également ses règlements d'application, qui peuvent donc prévoir une réglementation différente de celle valable pour les autres membres du personnel de l'État. C'est ainsi dans ce sens que l'a voulu le législateur s'agissant du droit applicable au statut du personnel. Quant aux syndicats, ils ont émis le souhait, durant les travaux en commission relatifs à cette disposition, que la loi ne contienne de renvoi à la LPAC qu'à titre d'exception et que la LPol soit applicable par principe au statut du personnel de la police. Il paraît dès lors malvenu de leur part de prétendre le contraire dans le cadre du présent recours et d'indiquer que les seules dispositions de la LPAC doivent s'appliquer à ce statut.

S'agissant en particulier de l'art. 17 al. 1 RGPPol, il ressort sans ambiguïté des travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de l'art. 39 al. 1 LPol que ce dernier article, en se référant à l'autorité compétente pour suspendre le membre du personnel auquel est reproché une faute de nature à compromettre la confiance ou l'autorité qu'implique l'exercice de sa fonction, visait le chef du département et le commandant, en lieu et place du Conseil d'État, de manière à simplifier la procédure. Il en résulte qu'en prévoyant que le chef du département et le commandant sont compétents pour libérer un membre du personnel de son obligation de travailler ou pour prononcer une suspension, l'art. 17 al. 1 RGPPol concrétise la volonté du législateur et est en tous points conforme aux art. 18 et 39 al. 1 LPol. Quant à l'art. 17 al. 2 RGPPol, qui confère au seul chef du département la compétence de prononcer la suspension impliquant une suppression de traitement, il renforce la position de la personne concernée et n'est pas non plus critiquable pour les mêmes motifs que ceux ci-dessus mentionnés.

L'on ne peut pas non plus parler d'inégalité de traitement entre les policiers et les autres membres du personnel, en l'absence de situations comparables. En effet, même s'ils font également partie de la fonction publique, les policiers ne se trouvent pas moins dans une situation particulière, étant donné les missions et pouvoirs dont ils sont investis et les tâches qu'ils accomplissent, ce qui nécessite une réglementation spécifique. Il en va en particulier ainsi des dispositions concernant leur nomination à l'issue de la période probatoire de l'art. 24 al. 3 RGPPol et de son pendant à l'art. 36 al. 3 RGPPol. Leur nomination ne peut ainsi intervenir qu'à l'issue de leur formation, une fois celle-ci réussie, dont la durée globale est supérieure à deux ans au regard des différents stages pratiques devant être effectués à l'issue de l'école de police, comme le rappelle l'art. 24 al. 1 RGPPol, les ASP étant, quant à eux, soumis à des évaluations selon l'art. 36 al. 1 RGPPol, de sorte que les explications fournies par l'autorité intimée

dans ses écritures apparaissent en tous points convaincantes. Il sera en outre précisé que, même pour les membres du personnel soumis à la LPAC, leur nomination n'intervient pas non plus automatiquement à l'issue de la période probatoire mais est subordonnée à la réalisation de différentes conditions (cf. art. 5 LPAC ; art. 45 ss du règlement d'application de la LPAC du 24 février 1999 - RPAC - B 5 05.01), de sorte qu'ils ne se trouvent pas dans une situation plus favorable que les policiers.

j. Les recourants critiquent enfin l'art. 32 RGPPol en tant qu'il ne pourrait se fonder sur aucune base légale, le Conseil d'État n'étant pas compétent pour adopter une telle disposition.

Contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, bien que les recourants ne soient pas ASP, à tout le moins MM. A_____ et B_____ peuvent se plaindre de la disposition litigieuse, dans la mesure où ils travaillent aux côtés des ASP et que la nouvelle réglementation peut potentiellement avoir des incidences sur leurs relations de travail et sur la manière d'accomplir leur mission.

Cela étant, les recourants se méprennent sur le sens et la portée de l'art. 32 RGPPol. En effet, cette disposition a trait à l'organisation des ASP, en fonction de leur place dans la hiérarchie, selon la dénomination des unités organisationnelles valable pour l'administration cantonale. Elle relève ainsi du domaine de l'organisation interne de l'administration et s'inscrit dans le cadre des normes secondaires, pour l'adoption desquelles aucune délégation législative n'est nécessaire, étant précisé que l'art. 64 LPol habilite le Conseil d'État à édicter les règlements nécessaires à l'application de la loi.

Le système de grades de l'art. 32 RGPPol ne met en outre en cause ni la mission des ASP, ni leur collaboration avec les policiers ou leur intégration aux services de police. Les recourants perdent en particulier de vue que la nouvelle loi opère une refonte de l'organisation de la police, laquelle comprend, en lieu et place de la gendarmerie, de la police judiciaire et de la police de la sécurité internationale, plusieurs services opérationnels selon l'art. 6 LPol, à l'intérieur desquels évoluent les trois catégories de personnel que sont les policiers, les ASP et le personnel administratif (art. 19 al. 1 LPol), ce qui constitue au demeurant la principale nouveauté de la LPol. La disposition litigieuse ne modifie en rien la composition de la police et se limite, à l'instar d'autres secteurs de l'administration, à créer des grades au sein des ASP, ce qui ne préjuge nullement de l'existence d'éventuels problèmes hiérarchiques dans leurs rapports avec les policiers, comme l'allèguent les recourants sans le démontrer.

10. Il résulte de ce qui précède que le recours sera partiellement admis s'agissant de l'art. 9 ROPol et rejeté pour le surplus.

11. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'500.- sera mis à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, qui succombent dans une large mesure (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité de procédure de CHF 1'000.- leur sera allouée, dès lors qu'ils y ont conclu et qu'ils ont eu recours aux services d'un avocat pour la défense de leurs intérêts (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 mai 2016 par Messieurs A_____ et B_____, ainsi que par l'Union du personnel du corps de police du canton de Genève UPCP et le Syndicat de la police judiciaire SPJ contre le règlement sur l'organisation de la police et le règlement général sur le personnel de la police du 16 mars 2016, publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 29 mars 2016 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule l'art. 9 ROPol ;

rejette le recours pour le surplus ;

met un émoulement de CHF 1'500.- à la charge de Messieurs A_____ et B_____, de l'Union du personnel du corps de police du canton de Genève UPCP et du Syndicat de la police judiciaire SPJ, pris conjointement et solidairement ;

alloue à Messieurs A_____ et B_____, à l'Union du personnel du corps de police du canton de Genève UPCP et au Syndicat de la police judiciaire SPJ, pris conjointement et solidairement, une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de l'État de Genève ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me Jacques Roulet, avocat des recourants, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeants : M. Verniory, président, Mmes Baldé, Cramer et Montani, M. Martin, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste :

C. Gutzwiller

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :